

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES



**LA DESINCORPORACION
DEL SECTOR PARAESTATAL**

EL CASO DE FOMENTO INDUSTRIAL SOMEX

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA**

PRESENTA:
GUSTAVO GONZALEZ CHAVEZ

MEXICO, D.F.
**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

1994



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*A mis padres
con mi cariño más grande*

A mi hermano Eduardo

*Mi profundo agradecimiento al profesor
Manuel Quijano Torres por su valiosa
ayuda y colaboración en la
realización del presente trabajo*

LA DESINCORPORACION DEL SECTOR PARAESTATAL

EL CASO DE FOMENTO INDUSTRIAL SOMEX

INDICE

I.	INTRODUCCION	1
II.	LA INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA	6
	2.1 Orígenes del Estado Moderno	6
	2.2 Elementos y características del Estado	10
	2.3 Del Estado liberal al Estado Rector (Principales doctrinas económicas del Estado).	14
III.	LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DEL ESTADO MEXICANO	21
	3.1 Marco Jurídico	21
	3.2 Bases jurídicas de la intervención estatal en la economía en México	29
	3.3 La Integración de la Administración Pública Federal	32
	3.4 La Administración Pública Paraestatal	33
	3.5 Concepto de Paraestatalidad y Entidad Pública	38
	3.6 Orígenes y Evolución de la Entidad Pública en México	43
IV.	LA DESINCORPORACION DEL SECTOR PARAESTATAL	53
	4.1 La Importancia Política de la Empresa Pública	53
	4.2 Las Empresas Públicas y el Desarrollo Económico	54
	4.3 La Crisis de los Ochentas y su Impacto en el Sector Paraestatal	67
	4.4 El Redimensionamiento del Sector Paraestatal	79
	4.5 Las Políticas de Redimensionamiento del Sector Paraestatal	82
	4.5.1 Procedimiento de Desincorporación de Entidades Paraestatales	91
V.	EL CASO DE FOMENTO INDUSTRIAL SOMEX	94
	5.1 Orígenes y Antecedentes del Grupo Industrial FISOMEX	94
	5.2 Constitución y desarrollo de Fisomex	101
	5.3 Cambio Estructural y Proceso de Repunte	115
	5.3.1 El procedimiento de desincorporación del Grupo FISOMEX	126
	5.4 Evaluación del Grupo FISOMEX	135
VI.	CONCLUSIONES	146
VII.	BIBLIOGRAFIA	154

I. INTRODUCCION

Sin lugar a dudas el fenómeno de la desincorporación de algunas entidades del sector paraestatal en México, constituye por si mismo un tema que nos remite a la reflexión y al análisis, debido a la importancia que representa en el desarrollo del país y por sus consecuencias políticas, económicas y sociales. En el presente trabajo se plantea su relevancia, abarcando el estudio de la empresa pública, a partir de su crecimiento coyuntural en los años cuarenta, hasta llegar a 1982, año en que termina la gestión del Presidente José López Portillo, período en el cual México sufre una de sus mayores crisis económicas que obligan al Gobierno a cambiar de rumbo.^{1/} y en consecuencia, iniciar el proceso de venta o privatización de un gran número de entidades paraestatales, implantado a partir del Gobierno de Miguel de La Madrid Hurtado, proceso que sigue todavía vigente en nuestros días.^{2/}

El presente trabajo menciona los antecedentes que enmarcan la participación del Estado en la economía, señalando las doctrinas político-económicas que le dan

^{1/} Aunque con el gobierno del Lic. Luis Echeverría Álvarez, se comienza a deteriorar la economía del país, es en 1982 durante el sexenio de José López Portillo cuando México prácticamente se declara en quiebra al no poder cumplir con el servicio de su deuda externa.

^{2/} Diciembre de 1993

sustento, destacándose también los elementos que definen al Estado moderno; las características del Estado mexicano; su organización administrativa, la división de poderes, así como la composición de la Administración Pública Federal en centralizada y paraestatal.

Parte importante del estudio comprende la evolución del sector paraestatal, su relevancia político social y el papel que éste tuvo en el desarrollo económico del país; así mismo, se analiza la organización de dicho sector y su evolución desde el punto de vista del estudio de la Administración Pública.

Por otro lado, se puntualizan las causas externas e internas del gran período de inestabilidad económica que se inicia a principios de los años ochenta y en consecuencia el surgimiento durante el gobierno de José López Portillo de la gran crisis económica que llevan al país a la bancarrota, señalándose sus repercusiones políticas, económicas y sociales, asimismo se analiza el papel que juega la doctrina neoliberal como sustento y solución de la gran crisis económica mundial que obligan a cambiar de rumbo a las grandes potencias y que en consecuencia involucran a México.

Se destaca la crisis prevaleciente en el sector paraestatal previa a 1982, derivado principalmente por los subsidios, el rezago de los precios y tarifas de los bienes y servicios producidos por las empresas públicas, así como por su incapacidad de refinanciar sus propios proyectos de inversión, debido en parte a su gran endeudamiento, y por otro lado a su obsolescencia tecnológica. No obstante lo anterior el sector paraestatal constituía en sí un fuerte mecanismo político económico, mediante el cual el Gobierno Federal promovía el desarrollo económico, a través de la creación de fuentes de empleo y el impulso de la infraestructura básica para la industria, evitando así el surgimiento del conflicto social que pudiera poner en peligro la estabilidad de las instituciones políticas del país.

Derivado de lo anterior, el Gobierno de la República promueve en 1983 un cambio estructural, implementando diversas acciones en materia económica, con el fin de recobrar la confianza de la sociedad civil y de los empresarios; y por otro lado sanear la economía del país. Dentro de estas acciones sobresale el "redimensionamiento" del sector paraestatal a través de la desincorporación de empresas propiedad del Estado, sobre todo aquellas que no eran consideradas estratégicas o prioritarias, mediante su venta, transferencia, fusión, liquidación, disolución y extinción.

En tal virtud, el análisis de caso plantea el estudio de una empresa paraestatal cuya importancia y particularidad la hicieron del interés del autor del presente trabajo. Fomento Industrial Somex era una Institución perteneciente al Grupo Somex, constituyendo un consorcio industrial que agrupaba un buen número de empresas involucradas en diversos sectores de la producción.

Su evolución nos manifiesta de alguna manera la trayectoria que sigue el sector paraestatal en México, esto es, un crecimiento coyuntural sin control, integrando empresas de la más diversa índole, cuya adquisición o traspaso se daban bajo criterios que no necesariamente respondían a las necesidades de inversión en áreas estratégicas ó prioritarias, sino más bien a criterios de orden de respuestas inmediatas sin planeación ni rumbo; es decir, sin la reflexión político económica que le diera sentido social a largo y mediano plazos a dichas adquisiciones o traspasos.

Se describe por otro lado, la evolución y el desempeño de este grupo industrial, analizando su estructura organizacional, funciones, las diversas ramas de la industria en las que participaba, el número de empresas controladas, así como los indicadores económicos mas importantes que nos dan una idea del desarrollo que tuvo Fisomex dentro del sector paraestatal.

Con la crisis económica ya mencionada, Fisomex se vio obligado a replantear sus políticas de crecimiento y operación, orientando sus acciones a la venta de sus empresas no prioritarias, atendiendo con ello los ordenamientos emitidos al inicio de la gestión del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, tendientes a lograr el saneamiento financiero del sector paraestatal en México.

El procedimiento de desincorporación de Fisomex resulta de particular interés, ya que en su inicio no se contaba con la experiencia suficiente dentro del Gobierno Federal, ni tampoco en el ámbito de esta Institución. Se analiza el proceso que llevó a cabo este grupo industrial para desincorporar sus empresas y algunos proyectos; las distintas modalidades adoptadas para tal efecto (venta transferencia, liquidación); los mecanismos legales adoptados, así como la problemática surgida de dichas acciones.

Es importante destacar las fuentes de información que se consultaron para elaborar la historia del grupo Fisomex. Se acudió a diversos canales de información como fueron: la biblioteca del Banco Mexicano Somex (Hoy Banco Mexicano), el Archivo General de la Nación, la Biblioteca del Banco de México, y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Se revisaron diversos documentos, destacándose los Consejos de Administración de Fomento Industrial Somex, de 1986 a 1988, la Memoria Institucional del Grupo Industrial, la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de los años de 1982 a 1988, así como los diferentes documentos que fueron emitidos en el seno de diversas comisiones gubernamentales como es el caso de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, donde se refieren los acuerdos para la asunción de pasivos de las empresas del grupo, los convenios de transferencia y el entero al Gobierno Federal de los recursos provenientes de la enajenación de las entidades del grupo y de participación accionaria de Fisomex, por mencionar sólo algunos.

Mucho se ha escrito y dicho sobre el papel que ha jugado en el ámbito político y económico el sector paraestatal; a lo largo de la historia del México contemporáneo, se ha presenciado su enorme crecimiento y dispersión, hasta llegar a nuestros días donde su disminución cuantitativa es ya una realidad, quedando un reducido número de entidades controladas por el Estado.

En este sentido, con la reducción o el también llamado "adelgazamiento" de la estructura administrativa del Estado, se cuenta con mayores recursos que en principio han sido utilizados hacia su política de desarrollo de los sectores considerados socialmente prioritarios, no perdiendo por ello la rectoría en aspectos tributarios, de reordenación económica ni de promotor del desarrollo, tal como se señala en nuestra Carta Magna. Así entonces el Estado mexicano se legitima ante la sociedad como un Estado fuerte y conductor del desarrollo nacional.

Con el presente trabajo hemos pretendido a través del análisis de caso, entender el proceso, -a veces complejo- de la desincorporación del sector de empresas públicas y sus repercusiones políticas, económicas y sociales, aportando elementos teóricos y prácticos que sirvan de apoyo a tal propósito. En este orden de ideas la intención ha sido contribuir con una elemento de análisis y reflexión a ese enorme caudal de conocimientos que se han creado en torno a este tema tan polémico y tan importante en la historia de México, y a veces, por que no decirlo apasionante.

II. LA INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA

2.1 Orígenes del Estado moderno

En la edad media los feudos -porciones relativamente pequeñas de territorio- eran gobernados de acuerdo con ciertas reglas y prácticas costumbristas, sometidas a la voluntad del señor feudal, quien decidía la suerte de sus vasallos y de todos los que se encontraban bajo sus dominios. Con el auge de la actividad comercial, dichos feudos fueron un obstáculo para los fines de los grandes mercaderes de la época, ya que no podían transitar libremente por esos territorios y constantemente eran hostigados y obligados a pagar impuestos por el solo hecho de cruzar los dominios de algún príncipe o señor feudal, lo cual trajo como consecuencia enfrentamientos que derivaron en ocasiones en guerras por el control de dichos territorios.

Es así como los señores feudales van cediendo a la rigidez de su autoridad territorial para agruparse en conjuntos cada vez más grandes para defenderse de los mercenarios que los atacaban, y por otro lado, imponer internamente el orden, y externamente defender sus dominios, con lo cual se van formando los cimientos de los que serían poco tiempo después los Estados absolutistas y monárquicos, siendo

esta figura el primer antecedente del Estado moderno, ya que bajo el poder del monarca se centralizaban todas las decisiones jurídico políticas que afectaban su territorio y a sus súbditos.

La reforma trajo como consecuencia la emancipación definitiva y total del poder del Estado de la Iglesia, incluso en los estados católicos. Sin embargo en la Edad Media el poder político no se encontraba en un principio depositado en una sola persona, sino más bien casi todas las funciones del Estado se hallaban repartidas en varios depositarios. Su poder estaba limitado .."en lo interno por los numerosos depositarios de poder, feudales, corporativos y municipales y en lo exterior, por la Iglesia y el Emperador.(1)

Según Heller (2) los orígenes del Estado moderno habría que buscarlos en las ciudades repúblicas de la Italia septentrional en el renacimiento; cabe señalar que con la aparición de la obra de Nicolás Maquiavelo "El Príncipe", se introduce el término "lo stato" para designar a un nuevo status político.

El término Estado designa a la nueva organización política que a partir del renacimiento se convierte en una unidad de poder continua e incipiente con un solo ejército que era además permanente, con una organización autocrática y un orden jurídico unitario.

La evolución que sufrió el Estado moderno se basó fundamentalmente en que "los medios reales de autoridad y administración, que eran posesión privada, se convirtieron en propiedad pública y en que el poder de mando que se venía

(1) Herman Heller.- Teoría del Estado.- Fondo de Cultura Económica.- México, 1987, Pag. 142

(2) Op. Cit.- Pag. 145

ejerciendo como un derecho del sujeto se expropia en beneficio del príncipe absoluto primero y luego del Estado".(3)

La política y el concepto de autoridad tenían en el siglo XVI una fundamentación teológica, por lo que cuando aparece el Estado nacional, o los pequeños Estados vinculados en la persona del príncipe, éste lo es por derecho divino, de la misma manera que la ley es expresión de la voluntad de Dios. Con el surgimiento de un poder central en manos del monarca, único y supremo requisito del Estado, aparece también el concepto de soberanía vinculado al derecho divino de los príncipes.

En el siglo XVI surge el Estado moderno y aparecen las instituciones políticas estatales pertenecientes a ideas políticas nuevas. La comunidad cristiana ya no sirve como nexo político y los nuevos Estados surgen separados de la iglesia ya que "uno de los fundamentos para el surgimiento del Estado moderno es la separación de la iglesia y el Estado" (4); es importante señalar que en el Estado los funcionarios y gobernantes no son propietarios de los medios administrativos o institucionales y por lo consiguiente están ajenos al usufructo de las fuentes de impuestos; esto es la emancipación económica del poder del Estado se basa en que todos los medios de su administración no pertenecen a nadie ni al soberano ni al funcionario, sino aparentemente al pueblo.

Sin embargo, el Estado se independiza como unidad de acción militar, económica y política bajo la forma de independencia jurídica; Heller nos dice que la unificación general para todo el territorio y regulada desde el centro de toda actividad relevante para el poder del Estado requiere la existencia de un "jus ceterum" válido para todo el territorio del Estado, esto es, un sistema de reglas unitario cerrado y escrito en el que

(3) Herman Heller.- Op. Cit. Pag. 146

(4) Arnaiz Amigo Aurora.- Ciencia Política, Estudio Doctrinario de sus Instituciones.- Grupo Editorial Porrúa, México 1984 Pag. 162

hasta donde sea posible se ordene según criterios políticos y no solamente jurídicos, sistemáticamente la unidad del todo.⁽⁵⁾

De lo anterior se deriva la necesidad de imponer un orden jurídico unitario, plasmado en un documento, esto es una Carta Magna ó Constitución, que regule las funciones sociales, de gobierno y de política del Estado, y por otro lado, a la misma sociedad; en este sentido lo que impera es la Constitución, como norma suprema "la unificación jurídica, condición necesaria para el triunfo del Estado contemporáneo, se centra en las monarquías constitucionales alrededor de esta norma suprema jurídica y constitutiva del Estado".⁽⁶⁾

Con la revolución francesa la sociedad va asimilando los cambios que se vienen gestando prácticamente desde el siglo XVI y que se manifiestan en la espontaneidad revolucionaria y que con las ideas de Montesquieu, Rosseau, Voltaire, por un lado y por el otro la de los ingleses Thomas Hobbes y Jhon Locke, crean la ideología que posibilita o refuerza la legitimación del Estado; "la nueva ideología emergente del siglo de las luces y del proceso revolucionario establece un lazo indisoluble entre Estado, razón, pueblo y nación".⁽⁷⁾

El Estado moderno aparece como unidad jurídica y política, aquella se origina en la unificación de un derecho nacional positivo, ésta con la aparición del poder político supremo, realizándose estos dos elementos alrededor de la monarquía absoluta. Posteriormente aparecen como ya fue mencionado las monarquías constitucionales, así llamadas porque la base o sustento jurídico del Estado lo constituyen una Constitución o Carta Magna, siendo ésta la norma suprema de unificación jurídica, de

(5) Herman Heller.- Op. Cit. Pag. 150

(6) Arnaiz Amigo Aurora.- Op. Cit. Pag. 191

(7) Kaplan Marcos.- Estado y Sociedad.- primera reimpresión.- UNAM.- México, 1980.- Pag. 184

la cual se derivan todos los ordenamientos y leyes en donde el Estado ejerce su poder y legitimación.

Con el surgimiento del Estado moderno en Europa, se da un paso decisivo en la formación y organización de la sociedad; la implantación de un Estado de derecho le da consistencia y coacción, estableciéndose los niveles o clases sociales en donde desde la cúpula del Estado se manifiestan los ordenamientos legales que legitiman su existencia.

El nuevo Estado así sienta las bases del capitalismo, ya que la propiedad privada es su elemento esencial, propiciando a su vez la acumulación de capital, lo que a futuro provocaría las grandes revoluciones y conflictos sociales, debido a una concentración de la riqueza en unas cuantas manos, lo que hace surgir nuevas ideologías y formas de producción, plasmada en los Estados socialistas.

2.2 Elementos y características del Estado

Recordemos que la existencia del Estado está condicionada a la aparición de los elementos constitutivos del mismo: pueblo, territorio y gobierno. Sin embargo, su organización como institución necesita de una estructura que le sirva de sustento y que le permita ejecutar sus lineamientos aplicados a la sociedad en su conjunto. Existen un sinnúmero de planteamientos que del Estado han sido expuestos por diversos autores. Explicaremos brevemente los elementos básicos que lo conforman.

En su obra *Introducción al estudio del derecho*, Eduardo García Maynez nos dice que el Estado es "la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio".⁽⁸⁾

(8) García Maynez Eduardo.- *Introducción al Estudio del Derecho*.- Grupo Editorial Porrúa.- México, 1986. Pag. 98

Los hombres que pertenecen a un Estado constituyen su población normal por ciudadanos libres sujetos a la autoridad política del Estado y con derechos que integran su posición frente al poder del mismo, estos derechos son los derechos de libertad, derechos de petición y derechos políticos; por otro lado, el territorio es el espacio donde tienen vigencia las normas del Estado y por último en toda sociedad es necesaria una voluntad que la dirija, esta voluntad según Maynez es el poder de grupo.

El gobierno lo podríamos entender de diversas formas; sin embargo podemos acudir a la definición que nos da Juan Jacobo Rosseau, en su obra El Contrato Social, en donde este autor nos dice que por gobierno entendemos "un cuerpo intermediario establecido entre los súbditos y el soberano para su mutua comunicación, encargado de la ejecución de las leyes y del mantenimiento de la libertad tanto civil como política" (9)

Derivado de lo anterior, es importante reflexionar acerca del fin del Estado; Heller (10) manifiesta que todos los fenómenos sociales nacen y se mantienen exclusivamente mediante actos de voluntad humana, en donde el Estado es algo que se da y plantea a dicha voluntad; en este sentido el Estado existe de acuerdo con un conjunto de voluntades o "voluntad colectiva" que se expresa a través de una Institución que organiza la cooperación social-territorial que garantice la armonía de intereses a veces opuestos dentro de una zona geográfica determinada.

La forma de distribución del poder del Estado determina la forma del mismo; sus formas más conocidas de organización la constituyen la Democracia, que es un

(9) Rosseau Juan Jacobo.- El Contrato Social o Principios de Derecho Político; Discursos sobre las Ciencias y las Artes; Discurso sobre el Origen de la Desigualdad.- Colección Sepan Cuantos.- No. 113; quinta edición.- México, 1977.- Pag. 31

(10) H. Heller.- Op. Cit. Pag 159

estructura de poder constituida de abajo hacia arriba y la Autocracia que organiza al Estado de arriba hacia abajo.

Con la transición del feudalismo al capitalismo, la actividad del Estado se expande desde los servicios tradicionales, hasta adquirir nuevas funciones como las de regulación y gestión directa. El sector público se convierte en el agente más importante de la producción y el financiamiento, en la compra y venta de bienes y servicios; promueve la inversión y el empleo, en fin, su actividad tiene una acción tanto directa como indirecta sobre la estructura económica y la sociedad en su conjunto.

De lo anterior se deriva que las funciones del Estado en la sociedad moderna se diversifican, ya que no son exclusivamente políticas, sino también adquieren un carácter especial que puede definirse, según Alejandro Cibotti ⁽¹¹⁾ bajo los siguientes aspectos:

- El Estado es actor y factor de la reproducción de la sociedad
- La función reguladora del Estado se manifiesta a través de varias acciones que le dan consistencia en el ejercicio económico, éstas acciones son:
 - Acciones de regulación; son típicamente normativas y se caracterizan porque el Estado no necesita movilizar directamente recursos físicos ni financieros, para cumplir con sus propósitos.
 - Acciones de producción de bienes y servicios; es inherente a la naturaleza del Estado, su responsabilidad radica en la prestación de ciertos servicios generales relacionados con la organización y funcionamiento de la comunidad y el propio gobierno.

(11) Cibotti Alejandro; Sierra Enrique.- El Sector Público en la planificación del desarrollo.- Editorial Siglo XXI, novena edición, México 1981.- Pag. 17

Acciones de acumulación; estas acciones contribuyen a la formación del acervo de instalaciones y equipo necesario para efectuar la prestación de servicios públicos.

Acciones en el campo de financiamiento; para que el Estado pueda obtener los insumos y factores necesarios que generen la producción y acumulación, debe movilizar los pagos que le permitan trasladar dichos recursos físicos al ámbito de la economía estatal, lo cual se efectúa mediante tres mecanismos: el sistema tributario, el sistema de precios y tarifas de los bienes y servicios públicos que se venden y el crédito o deuda pública.

Las funciones de producción y acumulación implican por lo tanto al gasto público, el cual es un índice que nos refleja, con sus limitaciones, cierto grado de intervención del Estado en la economía.

Para este autor, el Estado se concibe de tres formas: como un ente regulador cuando su principal función es inducir a la economía para adaptarla o hacerla compatible con las políticas del gobierno, como redistribuidor, cuando realiza transferencias de ingresos entre grupos de individuos o sectores productivos y como ente productor, en la medida que toma responsabilidades directas tanto en la producción de bienes y servicios como en la acumulación.

Resumiendo lo anterior, la principal función del Estado moderno es la de mitigar el conflicto social y evitar la escasez; su papel fundamentalmente político, le permite imponer una ideología que lo legitime y le permita actuar en la sociedad bajo un orden jurídico, donde el derecho le da sustento; a través de sus instituciones, el Estado aglutina a la sociedad en su conjunto, en una aparente separación entre Estado y sociedad.

Su función reguladora persigue la perpetuación de un sistema político y económico; en suma, "el Estado a través de sus aparatos públicos de planeación y

administración, intenta garantizar las condiciones para la reproducción ampliada del proceso de acumulación de capital, así como para mantener su hegemonía política."

(12)

2.3. Del Estado liberal al Estado rector (la función del Estado en las principales doctrinas económicas)

Habiendo analizado los orígenes del Estado y algunas de sus principales características, nos avocaremos al estudio de la primer formación del Estado moderno, esto es el llamado Estado liberal, el cual emerge con el advenimiento del capitalismo que tiene sus orígenes en la revolución industrial en Inglaterra en el siglo XVIII. Cuando hablamos del liberalismo, nos referimos a la doctrina del liberalismo económico, que nace en ese período con Adan Smith y que tiene su origen en la teoría económica mercantilista y en el pensamiento de los llamados "fisiócratas" en Francia.

La teoría mercantilista postulaba que el secreto de la riqueza y el poderío de las naciones se basaba primordialmente en la acumulación de metales preciosos o sea el oro y la plata, donde entonces el atesoramiento era el elemento principal del poder (13). Mientras que los llamados fisiócratas con Quesnay a la cabeza (se llamaban así por comparar a la economía con la fisiología del cuerpo humano), introducen un elemento nuevo para explicar la riqueza de una nación y nos dicen que está fundada en la tierra antes que en las fábricas, afirmando que el fenómeno económico es un fenómeno "natural" y por lo tanto es razonable dejar que en este contexto actúen las

(12) Ramírez López Fernando, Ontiveros Díaz Raúl.- Planeación y Empresas Estatales en la Administración Pública de México.- Revista de Administración Pública 59/60 I.N.A.P., México 1984; Pag. 34

(13) W. Montenegro.- Introducción a las Doctrinas Político Económicas; Breviarios del Fondo de Cultura Económica; Quinta reedición, México, 1970.- Pag. 27

leyes "naturales"; es así como el fisiócrata francés Gournay (1712 - 1759), acuña la célebre fórmula "laissez faire, laissez passer", dejar hacer, dejar pasar. (14)

En este contexto nace el liberalismo económico o teoría de la libertad económica fundada en la libre iniciativa individual movida por el deseo de lucro; en el libre juego de las "leyes económicas naturales" o del "mercado". Según esta doctrina la economía por sí misma tiende a un equilibrio natural, mediante la oferta y la demanda y el sistema de precios, esto es a través de leyes "naturales" que le dan estabilidad sin necesidad de que el Estado intervenga en la actividad económica, o sea el mercado es el principal regulador de las decisiones económicas.

Los liberales sostenían que cualquier intromisión de parte del Estado alteraría el funcionamiento de las leyes económicas naturales; entonces, ¿cual sería el papel del Estado?, Según estos pensadores le corresponde el dedicarse únicamente a vigilar el orden interno de la nación y garantizar la seguridad de sus habitantes ("Estado gendarme"), efectuar obras de beneficio social que garanticen la estabilidad política como son: educación, salud, construcción de caminos, y en aquellas actividades que no son de interés o no son rentables para la iniciativa privada.

Al sector privado le correspondería entonces impulsar el desarrollo económico a través del comercio y la producción de bienes, todo esto en un ambiente de absoluta libertad, sin rígidos mecanismos reguladores ni trabas legales que le impidieran acumular riquezas, únicamente sujetándose a las "leyes naturales" del mercado o sea libre comercio y libre empresa.

Por otro lado, el economista francés Juan Baptista Say, sostiene que la suma de salarios, rentas y unidades es igual al valor de la producción total y entonces esto es suficiente para comprar toda oferta. Esta idea partía del supuesto de que en el

(14) W. Montenegro.- Op. Cit. Pag. 32

proceso productivo todas las personas y todos los recursos se emplean en su totalidad; lo anterior significa que la oferta genera su propia demanda en igual proporción una de la otra, confinando así al Estado a desempeñar un papel meramente político, quedando reducidas sus funciones económicas al nivel de recaudador de impuestos para la realización de obras de beneficio social y de mantenimiento de sus instituciones.

Decíamos al principio de este capítulo que el Estado liberal surge con el nacimiento del capitalismo como sistema económico en el siglo XVIII por lo que podríamos entender su naturaleza y funciones si consideramos algunas de sus principales características.

Sin duda uno de los máximos exponentes del estudio del capitalismo es Carlos Marx, quién con su teoría de la plusvalía logró desenmarañar este sistemas económico, poniendo de manifiesto -a través de su análisis- la explotación del hombre por el hombre.

Para este autor, la función del Estado es la de preservar las condiciones necesarias para perpetuar las relaciones de producción que condicionan la acumulación de capital en manos privadas y en este sentido la reproducción amplada del capital. Por su parte, Federico Engels afirma que existe una división en la sociedad, cuyas contradicciones tienen que ser resueltas por un organismo que este al margen de los grupos sociales en pugna y "para que estos antagonismos, estas clases con intereses económicos antagónicos no se devoren a si mismos y no devoren a la sociedad en una lucha estéril, para eso se hizo necesario un poder situado por encima de la sociedad y llamado a amortiguar el conflicto, a mantenerlo dentro de los

límites del orden... y éste poder que brota de la sociedad, pero que se coloca por encima de ella y que se divorcia cada vez más de ella, es el Estado" (15)

Sin embargo, para los seguidores de Marx, el Estado es un Estado de clase o "Estado burgués", esto es, un ente opresor que ejerce su hegemonía sobre el proletariado para proteger los intereses de la clase capitalista. Por lo tanto, en una sociedad burguesa, el Estado surge como un medio por el cual los capitalistas lo utilizan para beneficio propio, el Estado resultaba así el "comité de administración de los negocios de la burguesía".

El pujante desarrollo del capitalismo a finales del siglo XIX trajo consigo el despegue de industrias y el comercio a nivel mundial, surgiendo los primeros consorcios y las primeras grandes fortunas en manos de unas cuantas familias; parecía que el auge de la producción de mercancías, el comercio y la acumulación de capital serían inagotables. Sin embargo, ya en el siglo XX, aparece la primera crisis económica que se manifiesta en la gran depresión de los años treinta y que haría tambalearse al capitalismo poniendo en duda la validez de los principios del liberalismo económico; por lo que ante la pérdida del dinamismo en el crecimiento de los países, la política económica comienza a retomar su rumbo, hacia una regulación más directa de la economía por parte del Estado.

John M. Keynes, (16) economista inglés, revoluciona con sus teorías el pensamiento económico de los años treinta, ante la teoría clásica liberal Keynes contrapone su paradigma económico, el cual ponía en duda la estabilidad natural del libre mercado. Su pensamiento analiza dos problemas fundamentales: desocupación y

(15) Engels Federico.- El Origen de la Familia la Propiedad Privada y el Estado.- Cuadernos de Pasado y Presente.- México, 1975.- Pag. 27.

(16) Villarreal René.- Mitos y fantasías de la Empresa Pública en México; Editorial Diana.- México 1988.

concentración de la riqueza de donde se derivan tres puntos importantes, los cuales son:

- El mecanismo de precios de mercado no se ajusta automática y de manera continua.
- En el mercado de trabajo las negociaciones salariales entre trabajadores y empresarios sólo determinan el salario nominal y éstos son regidos a la baja
- La formación del ahorro no garantiza la inversión.

En conclusión, Keynes afirma que el capitalismo del libre mercado no garantiza el pleno empleo, por lo que se hace necesaria la intervención del Estado a fin de disminuir el desempleo y aumentar la producción a través de la vía fiscal o la monetaria; esto es una participación del Estado en la economía por medio de una "socialización" de la inversión, lo que no quiere decir que éste se apropie de los medios de producción; -según Keynes- sino a través de la implantación gradual de las medidas referidas. En realidad lo que el autor señala es la transición de un capitalismo de libre mercado a un capitalismo de economía mixta.

Además de las corrientes económicas ya analizadas, existe una doctrina económica importante implantada por la CEPAL (Comisión Económica para América Latina), llamada "estructuralismo", la cual descartaba a la teoría neoclásica del comercio internacional, en donde se afirmaba que los países subdesarrollados o en vías de desarrollo deberían asumir una producción especializada en productos primarios o impulsar el modelo primario exportador, por lo que se hacía necesario un nuevo modelo de desarrollo llamado -según esta escuela- de industrialización sustitutiva y cuyas políticas eran las siguientes:

- Planeación y programación de la sustitución de importaciones y del desarrollo.
- Política y demanda de asignación de recursos externos.
- Promoción y fomento a la industrialización y proteccionismo "sano"

- Especial cuidado a los salarios para evitar la reducción de la capacidad de consumo de las grandes masas. (17)

Así arribamos a un nuevo concepto de Estado, el Estado planificador y promotor del desarrollo, según la CEPAL, el Estado debe orientar y coordinar la Política económica, promoviendo la sustitución de importaciones por medio de inversiones en infraestructura y la Promoción de empresas públicas.

Como corolario al análisis del Estado aquí expuesto, abordaremos la teoría monetarista de Milton Friedman, cuya tendencia es volver precisamente a los albores del liberalismo, privatizando las funciones económicas del Estado.

El objeto de estudio del monetarismo de Milton Friedman es el análisis de la inflación y del desempleo diciendo que "la inflación es en todo momento y en todo lugar un fenómeno monetario" (18) donde la función del Estado es la de promover el crecimiento de las ofertas de dinero de manera automática, y a una tasa sostenida, lo cual contribuye a la estabilización de la economía.

El Estado a través de una Política monetaria expansionista puede reducir el empleo y aumentar el crecimiento provocando un costo de inflación donde los agentes económicos ajustan sus expectativas en el largo plazo, regresando a la tasa de desempleo anterior y con una mayor inflación.

Milton Friedman critica arduamente la intervención del Estado en la economía, la cual ha tenido un alto costo en términos económicos, por lo que éste debe desaparecer como agente económico, o sea, debe privatizarse para dar paso a un nuevo modelo por la vía del retorno de la ortodoxia: libre mercado, libre comercio internacional,

(17) Villarreal René.- Op. Cit.- Pag. 80

(18) Milton F. y Rose Friedman.- Libertad de elegir.- Ediciones Grijalbo, S.A.- Barcelona, Pag. 47

aunado a una Política monetarista restrictiva y no discrecional, lo que constituye los requisitos para el óptimo funcionamiento del sistema capitalista.

Este autor concluye diciendo que las funciones entonces encomendadas al Estado serían la defensa de la nación frente a los enemigos exteriores, así como la protección de sus ciudadanos. El Estado debe asumir el papel de guardián que vigile la libre operación de las leyes del mercado, reducir su gasto, eliminar las regulaciones y los controles de precios; la oferta monetaria se debe aumentar con una regla automática; esto sería en la práctica eliminar el papel del Estado como agente económico liberando sus funciones económicas a otras instancias no sujetas a control gubernamental.

III. LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DEL ESTADO MEXICANO

3.1. Marco Jurídico

Según Jellinek ⁽¹⁹⁾ los elementos del Estado moderno son: pueblo, territorio y poder, y dependiendo de su forma de organización Política, se define la forma de distribución del poder público; derivado de la forma de gobierno, se crean instituciones, estructuras administrativas y sistemas operativos que en su conjunto se conocen como administración pública.

En nuestro país la forma de organización del poder público ha tenido sus propias características que le dan su sentido social y político, mismas que se han manifestado originalmente en nuestra Constitución Política, por lo que a continuación haremos una semblanza de la evolución que ha tenido nuestra Carta Magna.

Con el establecimiento del primer Congreso Constituyente en 1824 y las leyes características de 1836 y las bases orgánicas de 1843, se promulga el documento

(19) Fraga Gabino.- Derecho Administrativo.- Capítulo VI, La Administración Paraestatal.- Editorial Porrúa, México 1984.- Pag. 198

denominado "Acta Constitutiva de la Federación", emitida el 31 de enero de 1824, documento preliminar a la Constitución Política de 1857 que habría de promulgarse posteriormente. En el mismo se establece la forma de gobierno que habría de regir para entonces, esto es: la división tripartita de poderes, destacando la supremacía del legislativo, depositado en un Congreso bicameral ⁽²⁰⁾.

Durante el gobierno de Antonio López de Santa Anna, se da la República Centralista de 1836, en donde se reforman diversos preceptos que marcan una reversión a la tendencia reformista instaurada hasta entonces. Resaltan algunas leyes y decretos como son: la ley que hizo cesar las facultades concedidas al ejecutivo para el arreglo de la enseñanza pública; la del 23 de junio de 1833 sobre expulsión de individuos y la del 9 de agosto de 1833 sobre bienes y fincas de manos muertas.

El 23 de octubre de 1835 se expiden las bases constitucionales para la adopción de un estado centralista, estableciéndose un gobierno con las siguientes características.

El ejercicio del poder se dividió en los tres clásicos: un legislativo bicameral; el ejecutivo se depositaba en un individuo electo de manera indirecta; el judicial residía en la corte suprema y en los tribunales y jueces, más un nuevo poder arbitral para vigilar que ninguno de los anteriores traspasaran los límites de sus atribuciones.

El territorio nacional quedaba dividido en departamentos, presididos por un gobernador a la manera del régimen francés; se establecían juntas departamentales electas popularmente, las cuales fungían como consejo del gobernador.

Estas juntas tenían facultades en las esferas económicas, municipal, electoral y legislativa (Art. 10) estando sujeta en sus decisiones al Congreso General de la Nación.

(20) Sánchez Roberto.- Elementos históricos para un análisis de la Administración Pública en México.- 1821-1940; Serie Estudios No. II; Administración - INAP.- México, 1984.- Pag. 47

El artículo 14 establecía que por medio de una Ley se sistematizara la hacienda pública en todos sus ramos; se establecería el método de cuenta y razón; igualmente el Tribunal de Revisión de Cuentas. (21)

Por otro lado, el 23 de mayo de 1836 se expidió el reglamento para la formación y presentación de cuentas, productos y gastos de la República para que el Ejecutivo pudiera presentar un informe exacto al Congreso.

Cabe señalar que análogamente a las disposiciones y reformas ya señaladas anteriormente, el ala conservadora representada en el Congreso, postuló una serie de medidas que finalmente fueron aceptadas, expidiéndose el 29 de diciembre de 1836 un nuevo código político, conocido como Siete Leyes Constitucionales mismas que por su importancia se señalan a continuación:

En la primera de ellas, se establecían las garantías del individuo: los derechos y obligaciones del mexicano; se invitaba a los extranjeros para establecerse en el país con el aliciente de la propiedad raíz; se pugnaba por un respecto absoluto a la propiedad privada, excepto por orden judicial. Todo esto siempre y cuando los individuos se apegaran al culto católico, pues no se toleraba el ejercicio de alguna otra religión.

La segunda Ley fue la gran novedad, al crearse el Supremo Poder Conservador, integrado por cinco miembros. Su finalidad era la de mantener el equilibrio entre los poderes clásicos; tenía facultades omnímodas, dado que podía declarar nulas las disposiciones del Legislativo, vetar los actos y decisiones del Ejecutivo, así como los de la Corte Suprema Judicial; de igual manera el de otorgar las facultades para suspender las funciones de cualquiera de ellos, así como para restablecerlos; cambiar el gabinete del ejecutivo, calificar elecciones de senadores, etc; sólo era

(21) Sánchez Roberto.- Op. Cit.- Pag. 79

responsable ante Dios, por lo que lejos de llegar a ser un poder moderador, se acercaba más al tipo de poder despótico y absoluto, constituyendo uno de los más fieles reflejos jurídicos de la vida del México conservador, que así, nuevamente se mostraba.

La tercera Ley organizaba el Supremo Poder Legislativo en dos cámaras: de diputados y de senadores, notándose la existencia de un estrecho régimen electoral, quizás en concordancia con las mínimas exigencias políticas de la sociedad en materia de sufragio, pero cerrando el acceso a los liberales.

La cuarta Ley decretaba la organización del Supremo Poder Ejecutivo, depositado en un presidente electo de forma indirecta y con una duración de ocho años en el cargo, pudiendo ser reelecto.

El Presidente de la República tenía facultades de nombramiento y remoción de personal de la administración pública, gobernadores, etc. Podía disponer de las fuerzas armadas para la seguridad interior y defensa exterior; podía contratar empréstitos con autorización del Congreso; cuidar la fabricación de moneda, habilitar y/o cerrar puertos; manejo de tarifas arancelarias, etc., sin embargo en la mayor parte de sus actos siempre tenía la vigilancia del Supremo Poder Conservador o del Consejo de Gobierno.

Este último estaba integrado por trece consejeros, de los cuales dos eran eclesiásticos, dos militares y nueve representantes de las clases propietarias; tenía una función altamente discrecional: dar al gobierno su dictamen en todos los casos y asuntos que se solicitaran.

La administración pública se conformaba de cuatro entidades;

Ministerio del Interior

Ministerio de Relaciones Exteriores

Ministerio de Guerra y Marina

No obstante la implantación de las Leyes y reformas antes señaladas, durante la época de Santa Anna el país se encontraba en la miseria, por lo que ante la presión de los liberales y conservadores se instaló un nuevo Congreso Constituyente el 10 de junio de 1842, discutiéndose dos proyectos fundamentales:

- Uno apoyado por los conservadores que proponía un centralismo político, otorgando autonomía administrativa a los departamentos.
- Otro que impulsaban los liberales en donde apoyaban el restablecimiento del Estado Federal con la supresión de fueros, mayores libertades individuales y la nacionalización de los bienes de la Iglesia. ⁽²²⁾

Ante dichas propuestas el ejército se levantó en armas, por lo que se decretó la disolución del Congreso el 19 de diciembre, nombrándose en su lugar una Junta Nacional Legislativa, la cual expidió el documento denominado "Bases de Organización Política de la República Mexicana" expedido el 6 de junio de 1843. Dicho documento resultaba ser antireformista, ya que permanecían las canonjías del clero y los militares; sin embargo, incluía algunas garantías individuales y se postulaba por dar independencia a los poderes.

En el capítulo V se institúan las bases de organización del poder ejecutivo y de la administración pública destacándose los siguientes aspectos:

- El depositario del poder ejecutivo sería el Presidente de la República quien duraría cinco años en sus funciones.
- Se designaban cuatro ministerios:

(22) Sánchez Roberto.- Op. Cit.- Pag. 101

- * Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía

- * Hacienda

- * Guerra y Marina

- Los ministros serían responsables de los actos del presidente, autorizándolos con sus firmas.
- Se establecía un Consejo de Gobierno, compuesto de 17 miembros nombrados por el Presidente de la República.

Como puede observarse con la expedición de estos ordenamientos el poder ejecutivo se concentraba en el Presidente de la República, al otorgarle mayores facultades, como son la designación de los miembros del Consejo de Gobierno, siendo anulado por los ministros del gabinete; por otro lado se destaca la reducción del período de gobierno presidencial, de ocho a cinco años.

El 5 de febrero de 1857, se promulga la Constitución Política de la República Mexicana con un total de 171 artículos, donde el grupo liberal en el gobierno, implanta su ideario político e ideológico que se traduce fundamentalmente en los derechos del hombre, estructura de gobierno, y religión.

El peso del poder quedó en manos del Legislativo, al que se le otorgan facultades económicas muy superiores a las del poder Ejecutivo, que nacía débil con ciertas atribuciones, pero también con restricciones. La soberanía quedó depositada en el pueblo, constituyéndose en una República Representativa, Democrática y Federal; en lo que se refiere a la estructura del gobierno, éste estaba formado por tres poderes:

El poder legislativo se depositaba en una sola cámara, la de diputados; es decir, se suprimía la cámara federal representativa de los Estados, o sea, el senado. El

Congreso se vuelve unitario, con una amplia gama de facultades en diversas materias; reservando a los Estados las atribuciones no expresadas en la Constitución.

El Poder Ejecutivo está representado por el Presidente de la República, cuyo período de mando abarcaba cuatro años entrando en funciones el primero de diciembre.

Es importante señalar que en éste período el Presidente de la República se revela como un "simple agente del legislativo" (23), pues salvo pocas atribuciones (nombramiento y remoción de personal, disponer de las fuerzas armadas, habilitar puertos y aduanas, etc.), todos sus actos requerían la autorización o ratificación del Congreso. Al poder judicial depositado en la Suprema Corte de Justicia y en tribunales de Distrito y de Circuito, se le encomendaba vigilar que la Constitución fuese respetada.

Con la promulgación de la Constitución Política de 1917, concluye un largo período de liberaciones y debates que le van dando forma al Estado mexicano. Esta Constitución al delinear al Estado, le confiere instrumentos para organizar a la sociedad, buscándose que los conflictos sociales fueran resueltos por instituciones y no por caudillos, al igual que en la Constitución de 1857, la división de poderes se constituye en ejecutivo, legislativo y judicial; sin embargo, a diferencia de la Constitución de 1857, una de sus principales características es sin duda alguna la consolidación del poder ejecutivo con el Presidente de la República como pieza central del sistema político mexicano, en función de las múltiples atribuciones que de le confieren en esta Carta Magna.

El presidencialismo es la expresión del triunfo sobre las tendencias faccionalistas y el caudillismo, que de paso rompe con el personalismo para transformarlo en

(23) Sánchez Roberto.- Op. Cit.- Pag. 140

institución. El poder presidencial deriva del cargo y no de la persona que lo ocupa, y tal cargo y posición está sancionada constitucionalmente, es pues un presidencialismo constitucional (24).

Conforme se va estructurando el nuevo Estado, se comienzan a definir dos ramas, una civil y una militar, desplazándose la hegemonía de estas ramas hacia la rama civil del aparato estatal, no obstante el fuerte obstáculo que representaba el caudillismo para la formación del nuevo Estado.

Según Juan Felipe Leal (25), se distinguen en la historia contemporánea de México dos formas de Estado:

La primera corresponde al Estado liberal oligárquico, que cubre el espacio histórico que va de 1867 a 1914; la segunda engloba al Estado que surge de la Revolución Mexicana, que se estructura entre 1915 y 1940, y que llega a nuestros días.

La nueva organización política del Estado, gira fundamentalmente en torno a la figura del Presidente de la República, a quien la Constitución de 1917 otorga facultades extraordinarias para el ejercicio del poder, de dichas facultades se deriva la forma en que se estructura la Administración Pública Federal, sustentada en un gabinete unitario donde el titular del Ejecutivo nombra y remueve a su libre albedrío a los encargados de los despachos de cada una de las Secretarías de Estado.

Por lo tanto el aspecto administrativo del Estado sufre también una evolución, marcada fundamentalmente por diversos ordenamientos que quedaron plasmados a lo largo del surgimiento de México como país independiente; sin embargo se hacen

(24) Córdova Arnaldo.- La Formación del Poder Político en México, Editorial Era; México 1972.- Pag. 53

(25) Leal Juan Felipe.- Estado, Burocracia y Sindicatos.- Ediciones El Caballito, S. A.- México.- Pag. 31.

más consistentes a partir del régimen porfirista, en donde prevalece una fuerte centralización administrativa a cuya cabeza se encontraba el caudillo oaxaqueño, quién tenía la facultad de desarrollar por sí mismo una política general y exclusiva en la esfera de sus atribuciones.

La administración pública del régimen porfirista contaba con secretarías de Estado, cuyos titulares le estaban subordinados. Estas dependencias eran "...divisiones especiales de un sólo poder; deben ajustarse y estar siempre en contacto para evitar inconvenientes para que el gabinete sea uno y acorde consigo mismo..." (26).

A partir de 1917 la administración pública del Estado mexicano, avanza hacia un proceso de cambio y de modernización; la nueva Ley de Secretarías de Estado, expedida en abril de 1917, crea seis Secretarías y tres Departamentos Administrativos, de acuerdo a lo que establece el artículo 90 de la recién expedida Constitución de 1917.

3.2 Bases jurídicas de la intervención estatal en la economía en México

Con la Constitución de 1917 se establece el marco ideológico que ha servido de base para la intervención estatal en la economía y en la conducción de la sociedad; la organización de nuestra economía parte del precepto constitucional que consagra la propiedad originaria de la Nación establecida en los artículos 25, 26 y 27. De este precepto base de la ideología de la Revolución Mexicana, se derivan las formas de propiedad pública, social y privada que constituyen nuestro sistema de economía mixta.

(26) Sánchez Roberto.- Op. Cit.- Pag. 184

Lo anterior trae consigo un cambio al entorno jurídico que marcaba la actuación de la empresa pública y de la economía en general; con las reformas y adiciones a los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (diciembre de 1982), se pretende sentar las bases para la conformación del nuevo modelo de empresa pública, concibiéndose a esta como un factor que puede ayudar a la superación de la crisis económica.

Como fue expuesto con anterioridad, en nuestra Carta Magna se plasma el carácter que asume el Estado dentro del contexto económico nacional, señalando en su artículo 25 que: "Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento al crecimiento económico y al empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales". Asimismo, se señala en el citado artículo que "al desarrollo económico nacional concurrirán con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación".

De lo anterior se puede decir que la modalidad que adquiere el Estado en cuanto a su papel en el desarrollo nacional, es de lo que se conoce como "economía mixta", donde el Estado adquiere el papel de promotor del desarrollo, mediante la implantación de políticas fiscales, monetarias, salariales, etc.

Según Alejandro Cibotti, la economía mixta en los países latinoamericanos, se caracteriza porque "..la intervención del Estado no llega a eliminar la función orientadora ejercida por el mercado como ocurre en los sistemas de dirección central..." asimismo, en este contexto la economía mixta "...se manifiesta tanto por la

parte de la producción de bienes que se efectúa bajo la responsabilidad del Estado como por el poder de regulación que éste ejerce sobre la actividad económica..." (27)

Cabe señalar que por áreas estratégicas se entienden "las actividades económicas que representan particular importancia para el desarrollo nacional, por tratarse de la producción de bienes y servicios que constituyen el fundamento de otras actividades derivadas de ellos, esto es, recursos no renovables, básicos y de alto valor por su escasez o uso especializado para ciertos fines como el petróleo y el uranio, cuyo control por potencias extrañas pone en riesgo la independencia" (28).

Por otro lado, en el citado artículo se señala que el Estado podrá participar por sí o con los sectores privado y social, de acuerdo a la Ley para impulsar y organizar las áreas del desarrollo, y finalmente señala que "el Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con la Ley participa por sí en los sectores social y privado..."

En el artículo 26, se afirma que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, elevándose a rango constitucional a la planeación como instrumento indispensable en las sociedades modernas; de lo anterior se desprenden la existencia de un Plan Global de Desarrollo, al cual deben de sujetarse los programas económicos y sociales del Gobierno Federal.

(27) Cibotti Alejandro y Serra Enrique.- Op. Cit.- Pag 12

(28) Andrade Sánchez Eduardo.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada.- Instituto de Investigaciones Jurídicas; UNAM, México 1985; Pag. 61.

3.3 La Integración de la Administración Pública Federal

Como se comentó anteriormente, el centro del sistema político mexicano es el Presidente de la República, y para el ejercicio de las funciones y atribuciones que la Constitución le confiere, cuenta con una serie de instituciones, dependencias y organismos que constituyen la Administración Pública Federal.

De acuerdo a lo que se manifiesta en el artículo 82 de nuestra Carta Magna, para ser Presidente de la República es necesario entre otros requisitos, ser ciudadano mexicano por nacimiento, tener treinta y cinco años cumplidos y haber residido en el país durante todo el año anterior al día de su elección, durando en su gestión seis años (Artículo 83 de la Constitución).

El artículo 1o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que:

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República, integran la administración pública centralizada.

A los Secretarios de Estado, como auxiliares inmediatos del Presidente de la República, corresponde la facultad del refrendo para dar validez a las normas expedidas por el Ejecutivo; el procurador general de la República, al prescindir la estructura y la organización del ministerio público federal como consejero jurídico del gobierno, es objeto de un régimen especial de responsabilidad.

Los jefes de los departamentos administrativos tienen un grado menor de responsabilidad política, el establecerles junto con los directores o gerentes de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, alguna relación con el Poder Legislativo que puede llamarles a rendir cuentas del estado que

guardan sus respectivos ramos, o bien, para el estudio de una Ley que corresponda a los negocios que manejen.

Asimismo, en el título segundo del mismo ordenamiento se señala que las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango y sus titulares ejercerán las funciones de su competencia, por medio del Presidente de la República.

El artículo 12 manifiesta que cada Secretaría de Estado o Departamento Administrativo formulará, respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

3.4 La Administración Pública paraestatal

El artículo 90 de la Constitución Política dice que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley orgánica que expida el Congreso; que distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y departamentos administrativos y definirá la bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del ejecutivo federal en su operación.

Por otro lado, el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los sectores público, social y privado concurrirán al desarrollo económico nacional. En este contexto, en la propia Constitución, se reservan exclusivamente al sector público, las áreas estratégicas del desarrollo nacional, mismas que se mencionan en el artículo 28 de nuestra Carta Magna, y las cuales son:

Acuñaación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía, comunicación vía satélite, emisión central de moneda, petróleo, hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos, generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles y las que expresamente señalen las leyes con tal carácter.

Derivado de lo anterior, se declara que el Estado contará con los organismos y empresas necesarios para el manejo eficaz de éstas áreas estratégicas, cuya propiedad y control le pertenecerán y para participar y fomentar las áreas prioritarias, para lo cual se conforma la administración pública paraestatal.

La Administración Pública paraestatal se conforma de los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos.

Por lo anterior, es conveniente señalar por un lado como se integra la Administración Pública Paraestatal, la definición de paraestatalidad, y en este contexto, hacer un análisis de su elemento fundamental que es la empresa pública. En nuestro sistema político, como ya lo señalamos, coexisten intereses públicos y privados, en la que en algunos casos están constituidos por empresas que dependiendo del monto de participación del Estado, pueden ser mayoritarias o minoritarias.

De acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las empresas de participación estatal mayoritaria son aquellas en las que los gobiernos federales, el del Distrito Federal, o sus entidades dependientes son dueños del cincuenta por ciento o más del capital social; se haga figurar en su capital acciones de serie especial que sólo pueden ser suscritas por el Gobierno Federal; que a éste le corresponda nombrar a la mayoría de los integrantes del órgano de gobierno o al administrador, o bien, vetar los acuerdos del consejo de administración de éstas empresas, así mismo, en ésta categoría se incluyen las Instituciones y las

organizaciones nacionales auxiliares de crédito y a las instituciones nacionales de seguros y a las de fianzas.

Por último, se incorporan a las empresas de participación estatal mayoritaria las sociedades y asociaciones civiles, en que la mayoría de los socios o asociados sean dependencias o entidades públicas, o alguno de ellos realice o se hubiere obligado a realizar aportaciones económicas preponderantes.

En lo que se refiere a las empresas de participación estatal minoritarias, estas son en las que el Estado posee acciones o parte de capital que representan menos del cincuenta por ciento y hasta el veinticinco por ciento de éste; la vigilancia de tal participación está a cargo de un comisario designado por el Secretario de Estado o jefe de departamento administrativo encargado de la coordinación del sector correspondiente.

Los fideicomisos públicos son aquellos en los que el Gobierno Federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar a Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

Cabe Señalar que en los fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública centralizada. (29)

El control de las empresas de participación estatal, de los fideicomisos y de los organismos descentralizados es ejercido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; asimismo, ésta Dependencia es el medio por el cual el Poder Ejecutivo

(29) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.- Artículo 47

autoriza la participación estatal en las empresas, sociedades y asociaciones civiles o mercantiles, ya sea en su creación, aumento de capital o patrimonio o la adquisición de todo o parte de éstas.

Por otro lado, a fin de llevar a cabo un mayor control de las entidades de la administración paraestatal, el Presidente de la República está autorizado para agruparlas por sectores definidos a efecto de que sus relaciones con el ejecutivo se realizaran a través de la entonces de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, sin perjuicio de la atribuciones que competan a las coordinadoras de sector.

Por acuerdo presidencial se hizo la distribución sectorial de dichas entidades, quedando facultada la anterior Secretaría de Programación y Presupuesto para someter a la consideración del Ejecutivo, la modificación, fusión o liquidación de aquellas cuando no cumplieran sus fines u objeto social o cuyo funcionamiento no fuese ya conveniente para el interés Público y la economía nacional (Diario Oficial 17 de enero y 12 de mayo de 1977, 16 de abril de 1978, 27 de febrero de 1979, 23 de enero de 1980 y 17 de marzo de 1981).

De igual manera el Congreso de la Unión tiene facultades para citar a los directores y administradores de las entidades paraestatales para que informen cuando se discuta una Ley o se estudie un negocio, concerniente a su respectivo ramo y también para que cuando lo pida una cuarta parte de los miembros de la Cámara de Diputados y la mitad de la de Senadores, se integren comisiones para investigar el funcionamiento de dichas entidades, y para poner en conocimiento del Presidente de la República el resultado de dichas investigaciones (Diario Oficial 31 de enero de 1974 y 6 de diciembre de 1977).

Mención aparte merecen los "Acuerdos de Empresas Públicas" (D.O. 19 de Mayo de 1985), los cuales son ordenamientos más específicos, derivados de las reformas antes expuestas, los cuales buscan dar mayor precisión a las relaciones entre las entidades paraestatales y el sector central, así como las estrategias y programas de política económica a seguir por las empresas paraestatales. De lo anterior se destaca el "Acuerdo sobre el funcionamiento de las entidades de la Administración Pública Paraestatal y sus relaciones con el Ejecutivo Federal"; en este acuerdo se definen las responsabilidades que en materia de programación, presupuestación, control y evaluación de la operación y el gasto de las entidades, tienen las dependencias globalizadoras, los coordinadores sectoriales y las propias entidades.

El objetivo primordial de este ordenamiento, es descentralizar el proceso de toma de decisiones del Sector Público, en busca de una mayor eficiencia y eficacia en las tareas administrativas del Estado.

Otro acuerdo importante es el que se refiere a la obligación que tienen las entidades de la Administración Pública Paraestatal, de elaborar los programas de índole económica, tendientes en el corto plazo a proteger el empleo, sanear su situación financiera, racionalizar el uso de divisas disponibles e incrementar su productividad, mientras que en el mediano plazo marca las reglas para la transformación estructural que requiere el aparato público y da impulso a los programas de descentralización y renovación nacional.

Con la expedición en el año de 1986 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales (Diario Oficial 14-05-86), el Gobierno Federal busca simplificar el manejo de las entidades públicas dándoles mayor autonomía de gestión para lograr una mayor eficiencia y eficacia liberándolas de trámites burocráticos y requisitos que las agobian y encomendando a sus órganos de gobierno las facultades de autorización previa,

que anteriormente ejercían diversas dependencias, cuyas intervenciones llegaron a desorbitar y obstaculizar la dirección y manejo de las empresas públicas.

Esta Ley comprende seis capítulos básicos que señalan los lineamientos bajo los cuales las entidades paraestatales (mayoritarias y minoritarias), organismos descentralizados y fideicomisos, deberán organizarse operativa y jurídicamente, así como los criterios a seguir para la desincorporación de las entidades públicas. En este último rubro se señalan las modalidades que deben adoptarse para tal efecto, las cuales son la venta, transferencia, fusión y liquidación, mecanismos que serán analizados detalladamente en capítulos posteriores.

3.5 Concepto de paraestatalidad y entidad pública

La determinación del concepto de "paraestatalidad" o entidad paraestatal, está dado en función de criterios formales y no tanto en función de su naturaleza y objetivo. Según Gabino Fraga ⁽³⁰⁾ "la expresión paraestatal debe tomarse como una expresión cómoda aunque arbitraria para denominar los organismos que aún formando parte de la administración estatal, no son considerados como los tradicionales elementos de la administración centralizada". Los organismos descentralizados, son aquellos que guardan una relación diversa de jerarquía con la administración centralizada, siendo su principal característica, contar con patrimonio y personalidad jurídica propios, así como ser creados por ley del Congreso de la Unión, o por decreto del Ejecutivo Federal, siendo el Congreso quien fijará las bases de creación de éstos organismos.

Este mismo autor, refiriendo a Buttengbach, nos dice que la personalidad jurídica y el patrimonio propios, pueden obedecer a dos motivos: la autonomía técnica y la autonomía orgánica:

(30) Fraga Gabino.- Op. Cit. Pag. 198

"la autonomía técnica consiste en que los órganos administrativos no están sometidos a las reglas de gestión administrativa y financiera que en principio son aplicables a todos los servicios centralizados del Estado", mientras que la orgánica, "es la que supone la existencia de un servicio público que tiene prerrogativas propias, ejercidas por autoridades distintas del poder central y que puede oponer a éste su esfera de autonomía". (31)

A partir de la segunda guerra mundial se consolida el proceso de transformación del Estado en México, marcado por un creciente intervencionismo que lo convierte en el principal promotor del desarrollo económico y social del país. La naciente burocracia política entabla una organización institucional que en el ámbito gubernamental se conoce como "sector público", que son las instituciones y dependencias que conforman el aparato estatal y cuyos fines primordiales son apoyar la acumulación de capital y ponderar la legitimidad del Estado ante la sociedad.

En este contexto, el Estado se avoca a la organización de las funciones que la Constitución le encomienda, implementando una serie de medidas de política económica entre las que se destaca como ya fue antes señalado, la creación de empresas públicas y entidades paraestatales que le permitan cumplir con esos fines.

La creación de empresas públicas está caracterizada por la diversidad de funciones y atribuciones que el Estado asume frente a la sociedad, por lo que es conveniente analizar el concepto de empresa pública que se ha utilizado para definirla.

El artículo 16 de la Ley Federal del Trabajo establece que "para los efectos de las normas de trabajo, se entiende por empresa la unidad económica de producción o distribución de bienes o servicios"; por otro lado Sergio García Ramírez dice que la empresa pública "es la unidad de producción de bienes o servicios que posee una

(31) Fraga Gabino.- Op. Cit. Pag. 200

partida patrimonial directa, formada por decisión inmediata del Estado, con recursos que éste o sus conductos paraestatales reciben de fuentes fiscales o crediticias o de asociación de capitales privados o sociales y sujeto al cumplimiento forzoso y directo de los planes y programas gubernamentales y a un régimen específico de control autoritario".(32)

En este sentido la empresa pública está ligada a la producción de bienes o servicios que si bien pudiesen caracterizar a la empresa privada, no necesariamente buscan el lucro sino que obedece a otros factores en los que el Estado busca fundamentalmente fomentar el desarrollo económico y social, así como mantener la estabilidad política del país.

Estos factores se refieren a los siguientes objetivos:

- 1.- La necesidad de reasumir el dominio directo y el aprovechamiento inmediato de algunos bienes para garantizar, por conducto de éste el manejo de la riqueza; la independencia económica, y por lo tanto, la capacidad de decisión política.
- 2.- La conveniencia de intervenir en el ámbito de la producción y de la distribución sin desplazar la gestión privada, para asegurar el bienestar de la población consumidora.
- 3.- La necesidad de acometer el establecimiento y la permanencia de la infraestructura que sostenga el desarrollo de las tareas económicas, culturales y sociales que el país requiere.
- 4.- La conveniencia de rescatar y mantener por razones económicas y sociales, unidades de producción y de servicio, así como fuentes de empleo que se hallan en proceso de desaparición por el manejo desafortunado e insuficiente de una administración privada.

(32) Carrillo Castro Alejandro; García Ramírez, Sergio.- Las Empresas Públicas en México.- Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, S.A. Primera Reimpresión, México, 1986.

- 5.- La pertinencia de allegar mayores recursos de fuentes diversas de la fiscal y de la crediticia pública para fortalecer el desarrollo de la economía.

Asimismo, la empresa pública está implícita en otras actividades económicas que aunadas a las anteriores complementan su panorama de acción, esto es:

Se sustituyen empresas con elevada proporción de capital fijo para los cuales la competencia es riesgosa debido a sus rendimientos constantemente decrecientes: financiamiento ya sea por medio de empréstitos directos o de subsidios vía precios y tarifas y finalmente las obras públicas de infraestructura, las cuales si bien no son costeables para el sector privado si le son necesarias, por lo que el Estado al realizarlas y ponerlas en funcionamiento, reduce los costos de las empresas privadas.

Según J. O. Connors ⁽³³⁾, en una sociedad regida por las leyes del mercado, el Estado participa en el proceso de acumulación al lado de otros dos sectores: el del capital monopólico y el "competitivo" como finalidad principal la de favorecer el proceso de acumulación de los otros dos sectores evitándose al capital monopólico riesgos de pérdidas y compensando la baja productividad del sector "competitivo".

En términos generales la empresa pública busca por un lado fomentar el desarrollo del país y por el otro subsidiar a la iniciativa privada para que ésta pueda lograr una integración efectiva que le permita mantener su ritmo de acumulación de ganancias.

Es así como el Estado interviene en el proceso económico, consolida su fuerza y presencia tanto en la sociedad como entre la clase pudiente, evitando conflictos que pudieran romper con la "paz social" que tanto se pondera en el ámbito gubernamental.

(33) Ramírez López Fernando.- Op. Cit.- Pag. 42

Por otro lado, se ha cuestionado visiblemente la eficacia de la empresa pública, argumentándose problemas de corrupción, ineficiencia, mala planificación de sus actividades productivas, endeudamiento, hasta una competencia desleal con el sector privado de la economía; sin embargo, sería conveniente analizar los criterios que enumeran su actuación para poder entender de manera clara los principios de eficiencia y eficacia que la rigen dentro del proceso de producción y distribución de bienes y servicios así como la generación de riqueza para el país.

La medición de la eficacia y la eficiencia de la empresa pública no puede sujetarse a los criterios que prevalecen para la empresa privada, fundamentalmente a lo que se refiere a su rentabilidad financiera, por lo que las metas de eficiencia no deben enmarcarse en la maximización de utilidades, ya que "la empresa pública no puede tener los mismos objetivos que la privada en términos de optimización de sus resultados financieros, ya que debe estar sujeta a la orientación global que dicte el interés público" (34). Por otro lado, Jorge Ruiz Dueñas (35) señala que se deben tomar en cuenta "al menos tres diversas formas de la eficacia que revisten características complementarias y no excluyentes: éstas son la eficacia social, la económica y la funcional".

Cuando hablamos de "eficacia social" nos referimos a que la producción de bienes y servicios de éstas empresas buscan regular el mercado y otorgar un abasto de insumos a la población a precios moderados que pueda satisfacer las necesidades de los sectores más pobres de la población, de igual manera la eficacia económica y funcional significa que la empresa pública también está inmersa dentro del sistema de tributación, generando recursos fiscales para el desempeño de los planes y programas gubernamentales, y por otro lado, también está sujeta a pautas de una

(34) Ramírez López Fernando.- Op. Cit.- Pag. 45

(35) Jorge Ruiz Dueñas; Fernando Ramírez López.- Op. Cit.- Pag. 29

organización funcional adecuada que le permita lograr sus objetivos así como una eficiente administración de sus recursos.

Podemos entonces concluir que algunas empresas públicas constituidas como organismos descentralizados del aparato gubernamental, se mueven con pautas de eficiencia que no acuden al modelo de costo beneficio que regula a la empresa privada, sino al criterio beneficio-costo-social como el Seguro Social, INFONAVIT, UNAM, etc., existiendo por otro lado entidades que por sus funciones objetivos si se enmarcan dentro de ámbito de competitividad y eficiencia que regulan la gestión de empresas privadas, como puede ser el caso de PEMEX y Banco de México por mencionar algunos.

3.5 Orígenes y evolución de la entidad pública en México

A lo largo de la historia de México, se puede apreciar la creación de diversos organismos públicos que constituyen el antecedente inmediato de lo que hoy conocemos como empresa pública; así tenemos el caso del "estanco"^{-3/} del tabaco o venta real del tabaco, organismo que regulaba y supervisaba en la época virreinal, la siembra, procesamiento y venta de este producto.

Así mismo, se establecen algunos monopolios estatales para otros insumos como son: el cobre, el estaño, el plomo, el añambre, el azogue, la sal y la pólvora; otros ejemplos de empresas públicas son la casa de moneda fundada en 1762 y la fábricas real de pólvora cuyo funcionamiento dio inicio en 1780. Por otro lado, con el objeto de desarrollar la industria textil, la cría del gusano de seda y su elaboración, se crea en 1830 el Banco de Avío, así como el establecimiento de fábricas de papel.

^{-3/} Estanco.- monopolio específico sobre una determinada rama de la producción, establecido por el gobierno español durante toda la Colonia.

Durante la administración de Antonio López de Santa Ana, el Estado definió con mayor precisión su intervención como promotor de las actividades económicas, destacándose la expedición de patentes y privilegios, o concesiones del fomento de todas las ramas mercantiles, industriales, de la construcción de caminos, canales y otras formas de comunicación; sin embargo, durante éste período la intervención del Estado en el proceso productivo es incipiente, ya que su principal objetivo consiste en realizar funciones de recaudación de impuestos, cuidador del orden interno del país, etc., no definiéndose todavía su papel de promotor del desarrollo económico social.

Durante la época porfirista se inicia una etapa de desarrollo, aunque con un enorme atraso social; México se convierte en un importante productor de petróleo, la producción de carbón creció de manera significativa, se incrementan las vías férreas, expandiéndose la industria ligera en los ramos textil, del papel, aceite de algodón, cerveza y tabaco.

No obstante el aparente crecimiento económico surgido a principios de siglo, la concepción del Estado como interventor en la economía, no tiene cabida en ésta época, su acción se seguía desarrollando bajo el esquema liberal ya comentado a lo largo del presente trabajo, y en consecuencia no existió ninguna empresa estatal de relevancia, ya que la mayor parte de los servicios públicos y de explotación, estaban concesionados a empresas extranjeras.

El proceso revolucionario rompe con todo el esquema político y económico del porfiriato; como fue mencionado en capítulos anteriores, surge un nuevo Estado y por lo tanto, un nuevo modelo económico, en el cual la intervención estatal es el detonador del desarrollo del país.

En lo que respecta a la evolución de la empresa pública en México, Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez ⁽³⁶⁾, manifiestan que el desarrollo de la empresa pública en México, se efectuó en los siguientes períodos:

- a). Crecimiento coyuntural (1925-1946)
- b). Establecimiento de mecanismos de control (1947-1958)
- c). Creación de sistemas para la planeación y el control dividido a su vez en dos períodos:
 - 1). Primer período: planeación ligada a los ingresos, en un modelo centralizado (1956-1976).
 - 2). Segundo período: planeación y control ligados a los objetivos de los programas de gobierno, en un modelo desconcentrado (1977-1982).

Actualmente a lo anterior podríamos agregar un último período consistente en la desincorporación de empresas públicas y entidades paraestatales que va de 1983 a nuestros días y que será expuesto más adelante.

En lo que se refiere a la primera etapa de este proceso, ésta abarca de 1925 a 1946; se caracteriza por la agregación de entidades que fueron incorporándose en función de las necesidades del país, esto es, desde el término de la revolución mexicana hasta la segunda guerra mundial.

El Estado buscaba fortalecer la integración económica y política del país, creándose para tal fin el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria como organismos rectores de la economía; con el mismo objeto, se crea la Comisión Nacional de Caminos, para consolidar la integración física del territorio nacional al proceso productivo; se creó también la Comisión Nacional de Irrigación y el Banco Nacional

(36) Carrillo Castro Alejandro; - Op. Cit. Pag. 59

de Crédito Agrícola. Es en éste período cuando el Estado recurre a formas jurídico administrativas diferentes a las centralizadas, para un mejor desempeño en las actividades en las que participa directamente, destacándose las relativas al fomento para lo cual se crea la Nacional Financiera y el Banco Hipotecario Urbano y de Obras Públicas.

Por otro lado, se comienzan a incorporar las actividades relacionadas con la producción y generación de energía eléctrica, cuyas empresas estaban concesionadas por el Estado, fundándose así en 1937 la Comisión Federal de Electricidad. Es de mencionarse que la expropiación como medio de incorporar actividades productivas al Estado, ha sido excepcional, ya que generalmente el gobierno ha recurrido a la Creación o compra de empresas, siendo ésta excepción el caso de Petróleos Mexicanos y Ferrocarriles Nacionales de México.

En el período Cardenista se observan una serie de cambios que van a consolidar al Estado como agente regulador de la economía nacional; así se crean empresas públicas tan importantes, que serían posteriormente los pilares en los cuales se cimentaba el desarrollo económico del país; esto es con la creación de la Comisión Federal de Electricidad (1938) y Ferrocarriles Nacionales de México (1937).

Durante el régimen de Lázaro Cárdenas, se tenía la idea de que un Estado fuerte, era lo más adecuado para fomentar el desarrollo social de México, en su toma de posesión este mandatario sostenía: "...es fundamental ver el problema económico en su integridad, y advertir las conexiones que ligan cada una de sus partes con las demás; sólo el Estado tiene un interés general y por eso, sólo él tiene una visión en su conjunto... la intervención del Estado, ha de ser cada vez mayor, cada vez más frecuente y cada vez más a fondo..." (37)

(37) Discurso de toma de posesión de Lázaro Cárdenas como Presidente de la República; en Política y Administración Pública.- José Fernández Santillán.- INAP, México 1980.- Pag. 32

A partir de la década de los cuarenta, el Estado buscaba apoyar las actividades desarrolladas por el sector privado, vinculándose a la política de promoción de la industrialización, objetivo de la estrategia del desarrollo económico y social adoptado en esa época.

Para posibilitar esta expansión industrial fue necesario considerar ciertos aspectos, entre los más importantes sobresalen los siguientes:

- Que el sector dispuesto a realizar la acumulación industrial, tuviese a la mano recursos financieros invertibles y baratos. En este aspecto las instituciones financieras del Estado jugaron un papel fundamental.
- La existencia de insumos y bienes Intermedios, y la producción de ciertos bienes de capital, así como el adecuado suministro de los bienes de consumo para la población obrera y urbana que se generaba en esos años.

Durante ésta época el Estado incrementa su actividad empresarial con el objeto de participar en la regulación del mercado y proteger el consumo popular, para lo cual se instituye la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) y la Industrial de Abastos (IDA).

A finales del sexenio de Manuel Avila Camacho (1940-1946), el sector paraestatal crece de manera considerable surgiendo la necesidad de implementar mecanismos de control administrativo y supervisión financiera, que permitan llevar un seguimiento de las actividades de este sector, expidiéndose para tal efecto la Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal (Diario Oficial 31 de diciembre de 1947), cuya vigencia permanece hasta fines de la década de los cincuenta.

Sobresale de éste ordenamiento, las facultades que se otorgaban a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para controlar y vigilar a los organismos y empresas, supervisando a todos los fideicomisos del Gobierno Federal; asimismo, también se mencionan las facultades otorgadas a la entonces Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa para revisar e inspeccionar las adquisiciones y contratos de obra pública de los organismos y empresas paraestatales. Posteriormente y con el fin de instrumentar las facultades de esta ley para el control, se crea en 1948 la Comisión Nacional de Inversiones, estipulándose que las empresas quedarían bajo la supervisión y control de dicha Comisión.

Con la expedición de los primeros ordenamientos encaminados a ejercer un control más profundo de las empresas públicas, se establecen en la tercera etapa ya señalada, sistemas para su planeación y control, que abarca de 1956 a 1976 mediante el cual el Gobierno buscaba "otorgar coherencia y dirección unitaria a las actividades de las empresas públicas en su conjunto" (38), diferenciándose dos periodos fundamentales; el primero que atiende a una planeación sujeta a un modelo de control descentralizado y un segundo que comienza en 1937 y se caracteriza por la vinculación de la planeación al logro de los objetivos y planes nacionales de desarrollo.

Con éste propósito se expide un acuerdo que constituye la "Comisión Intersecretarial" para formular planes nacionales de desarrollo económico y social del país a corto y largo plazo (Diario Oficial 2 de marzo de 1962). Es así como desde un punto de vista administrativo el control de las empresas públicas queda a cargo de tres dependencias del Gobierno Federal; la Secretaría de la Presidencia, la de Hacienda y Crédito Público y la del Patrimonio Nacional.

(38) Carrillo Castro Alejandro.- Op. Cit.- Pag. 72

Cabe recordar que la nueva ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, transforma a la anterior Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en la Secretaría del Patrimonio Nacional, y que por su importancia se mencionan sus principales funciones:

- 1.- Controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas que manejen, posean o que exploten bienes o recursos naturales de la nación.
- 2.- Intervenir en las adquisiciones de toda clase, en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción, instalación y reparación que se realicen por cuenta del Gobierno Federal.
- 3.- Participar en la inversión de los subsidios que concede la federación o los gobiernos de los Estados de los territorios federales, municipios, instituciones y particulares, cualesquiera que sean los fines a que se destinen.

Durante el gobierno de Adolfo López Matéos (1958-1964), el país se enfrenta a la caída de los precios internacionales de los productos agrícolas haciéndose necesaria la creación de planes de corto plazo, entre los que destaca el Plan de Acción Inmediata 1962-1964, en donde se contempla el aumento de la inversión pública, creándose en este período el Instituto Mexicano del Seguro Social, Compañía Minera de Cananea, Avíos de Acero, Cordemex, Minerales de Monclova y Sidera. En este período es cuando el país adopta un modelo de crecimiento conocido como "desarrollo estabilizador", con características netamente capitalistas, sin dejar a un lado la rectoría estatal.

En esta etapa se destacan los esfuerzos del Estado para disminuir los costos generales de la acumulación del capital, complementado a través del congelamiento de los precios, de los insumos básicos producidos por las empresas estatales, así como los costos de producción de bienes que requerían grandes inversiones y largos

períodos de recuperación como fueron los casos del hierro, acero, fertilizantes y petroquímica básica.

También durante éste período se inicia una "expansión no planeada" del sector paraestatal, la cual se plasmó en la absorción de empresas privadas en quiebra, con el fin de proteger la operación de la planta productiva y los niveles de empleo.

La participación del Estado en la producción y distribución de insumos es insuficiente en este lapso, agudizándose la descapitalización en el campo, para lo cual el Estado contrarresta esta tendencia con un alto gasto inflacionario, soportado por el endeudamiento externo, dando lugar a una fuerte dependencia del exterior. (39)

Para racionalizar las actividades de las entidades paraestatales, el Gobierno Federal implanta la modalidad del "presupuesto por programas" para lo cual la Secretaría del Patrimonio Nacional establece medidas de evaluación de gestión de las empresas públicas; ésta se efectuaba a través del seguimiento de la operación de las entidades paraestatales mediante informes periódicos a la Secretaría y órgano de gobierno correspondiente, y a través de la evaluación de sus resultados operativos.

En 1965 la entonces Secretaría de la Presidencia estableció la Comisión de Administración Pública, encargada de estudiar las reformas administrativas que requería el gobierno para el cumplimiento del plan de desarrollo económico y social 1966-1970, efectuándose un análisis de la situación de la Administración pública en México, señalando que su funcionamiento se basa en:

- Por ramos que tienen encomendada la planeación y el despacho de los negocios administrativos, en la forma distribuida por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, y;

(39) Ramírez Fernando.- Op. Cit.

- Por propósitos señalados eficientemente, en el caso de organismos desconcentrados y las empresas de participación estatal.

Como se puede observar, el propósito de ésta Comisión, era integrar las funciones de las distintas dependencias y organismos públicos por sectores, a fin de hacerlos más congruentes con los planes de desarrollo y por otro lado dotar al aparato administrativo gubernamental de una infraestructura adecuada que hiciera posible las tareas de programación.

En el gobierno del presidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), se continúa con los estudios tendientes a lograr la eficiencia y la eficacia de la Administración Pública Federal; para ese entonces en 1971 la Secretaría de la Presidencia crea la Dirección General de Estudios Administrativos, en sustitución de la Comisión de Administración Pública, cuyo objetivo principal se fincaba en la elaboración de las Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976.

En dicho estudio se proponían las siguientes recomendaciones:⁽⁴⁰⁾

- El crecimiento anárquico, coyuntural y no programado que tuvo el sector Público, en especial el del sector descentralizado, propició un desequilibrio importante en aquellas Secretarías de Estado que teóricamente deberían de actuar como unidades normativas de sector.
- Por lo general, los organismos descentralizados fueron creados para atender nuevas funciones o servicios donde el Estado se veía en la obligación de prestar en una forma más ágil a la que podría realizar una Dependencia central.
- Los problemas mencionados no sólo se originan en la diversidad de instituciones que participa dentro de cada sector, sino de las distintas

(40) Carrillo Castro Alejandro.- Op. Cit.

concepciones que tiene de los problemas que pretende resolver; esto da lugar a la formulación de programas duplicatorios, y en ocasiones contradictorios.

- Para coordinar un sector se requiere de una serie de condiciones, que permitan a su responsable contar con los instrumentos necesarios que lo capaciten para dirigir la política sectorial hacia la obtención de los objetivos fijados.

A partir de 1976 con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Reforma Administrativa aparece reforzada; el sector central y el descentralizado son comprendidos en una misma disposición jurídica, destacándose los siguientes puntos: 1) formalización de los propósitos de programación (Art. 9); 2) creación del Consejo de Ministros; 3) instalación de órganos asesores (Art. 8); 4) instalación de comisiones intersecretariales (Art. 21), y 5) organización sectorial de la administración pública central y descentralizada (Arts. 50 y 51).

La sectorización es un verdadero programa político dentro del Estado; en ella se definen niveles jerárquicos y atribuciones específicas como son el nivel global o administrativo, cuyo responsable es el Presidente de la República, se establecen dependencias de orientación y apoyo global como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; así mismo se implanta un nivel administrativo en donde se encuentran las cabezas de sector, que son Secretarías responsables de un campo específico de la acción gubernamental y finalmente surge también un nivel microadministrativo que es responsabilidad de cada uno de los órganos sectorizados.

IV. LA DESINCORPORACION DEL SECTOR PARAESTATAL

4.1 La Importancia Política de la Empresa Pública

Los objetivos perseguidos con la intervención estatal a través de la empresa pública, se circunscriben básicamente a los grandes principios de justicia social, independencia nacional y autonomía internacional, como son el derecho de todos los mexicanos a una existencia más digna y con mayores oportunidades de desarrollo, así como contribuir al fomento del empleo y a una distribución de la riqueza más equitativa y racional.

En este sentido, la empresa pública juega un papel esencial en la promoción del desarrollo, instrumentado a través de su intervención en áreas prioritarias o estratégicas; las áreas prioritarias son aquellas que otorgan un amplio beneficio social; su importancia política comprende una diversidad de aspectos relevantes ya que en una primera instancia su función persigue un beneficio social antes que económico o de maximización de utilidades; esto es, se busca un costo-beneficio-social que propicie la estabilidad económica del país y por ende una paz social.

La vertiente política de la empresa pública se manifiesta por lo tanto en una cohesión social que contribuye a que el Estado y la clase política en el poder, asegure su permanencia, y se legitime ante la sociedad como un Estado fuerte y benefactor, perpetuando entonces el sistema político y económico establecido.

Otro aspecto importante que podemos resaltar es el que el sector paraestatal es sin duda el brazo fuerte mediante el cual el Estado asume la rectoría económica y consolida su hegemonía política; por un lado obtiene ingresos que le permiten realizar inversiones para el fomento del desarrollo económico, a través de una infraestructura industrial y energética, y por otro impulsando la producción y el empleo, contribuyendo con ello de manera indirecta al equilibrio en el mercado nacional.

La empresa pública fortalece al Estado al hacerlo más grande y por ende más fuerte, reforzando la ideología de un proyecto nacionalista del desarrollo, anteponiéndose ante la sociedad como un Estado benefactor.

4.2 Las Empresas Públicas y el Desarrollo Económico

Como ya fue mencionado el sector paraestatal ha sido pieza fundamental en el desarrollo económico de México; originado de acuerdo a un proyecto político definido en la Constitución de 1917, su evolución obedece a un largo proceso histórico que en un principio tuvo como propósito sentar las bases del desarrollo nacional autónomo, dirigiendo sus esfuerzos a la creación de infraestructura y a la nacionalización de empresas extranjeras que operaban en sectores básicos y estratégicos de la economía. ^{-4/}

^{-4/} Aunque la nacionalización de empresas públicas no fue un factor determinante en la constitución del sector paraestatal en México, es importante señalarlo, ya que la nacionalización sólo se dio en los casos de Ferrocarriles, Pemex y la industria eléctrica.

Los modelos de industrialización establecidos en nuestro país desde el siglo pasado, giraban en torno a los proyectos "liberales" y "conservadores" (41). Por un lado la propuesta liberal se basaba en la aceptación de la división internacional del trabajo y en la consecuente especialización de México como país primario-exportador; esto es, se conceptualizaba al Estado como medio de transformación de los privilegios derivados del sistema colonial, mientras que los "conservadores" postulaban la necesidad de crear condiciones económicas internas que propiciaran la industrialización.

Durante el porfiriato, la estrategia económica consistió en atraer la inversión extranjera y ampliar el mercado nacional, impulsando el comercio exterior y creándose una infraestructura de transporte ferrocarrilero, orientada a la exportación bajo el control de la inversión extranjera principalmente inglesa y estadounidense. En este contexto el Estado desempeñó un papel relativamente pasivo y la economía se desarrolló bajo el libre juego de las fuerzas del mercado.

Por otro lado, en este período la industria mexicana fue principalmente productora de bienes de consumo no durables e importaba bienes de capital estadounidense y europeos, existiendo una fuerte dependencia tecnológica de los países industrializados.

La revolución de 1910 rompe con el sistema político existente, nace un nuevo proyecto de desarrollo, reformándose las relaciones entre el Estado y la sociedad, así como con el capital nacional y extranjero; surge un régimen de instituciones y un gobierno civil apoyado en los sectores populares (42); en este contexto el Estado

(41) Cervantes Delgado Alejandro.- La Empresa Pública en la Modernización Económica de México.- Editorial Diana, México, 1989.- Pag. 223

(42) Cervantes Delgado Alejandro.- Op. Cit.- Pag. 225

necesitaba participar activamente en los asuntos económicos y financieros, en razón del evidente desgaste del capital privado nacional; sin embargo, la ruptura total del sistema político- económico no se da hasta después de la segunda guerra mundial.

Es conveniente mencionar que en los años de reconstrucción económica posteriores a la lucha armada, la función del Estado se mantuvo primordialmente, (43) en el ámbito administrativo. En este sentido se puede hablar de un período propiamente reconstructor y administrativo, de 1920 a 1932 y otro a partir de 1933 de profundas reformas económicas e institucionales.

Con el advenimiento del nuevo Estado, se logra una estabilidad política necesaria para la inversión y el crecimiento económico; con los profundos cambios estructurales que se dan en la cuestión agraria, la nacionalización de la industria petrolera y de los ferrocarriles, el Estado mexicano participa en el desarrollo económico ya no como un agente pasivo sino como su principal promotor. Estas condiciones constituyen el impulso necesario al proceso de industrialización y crecimiento del país, el cual se da propiamente a partir de 1940.

El modelo económico adoptado, superó entonces la intervención del Estado en un sistema capitalista, donde este participa dentro del mercado, organizando la economía a través de su participación directa como inversionista, formulando una política económica que garantiza una estructura proteccionista y de estímulos a la industrialización, como parte de la nueva estrategia del desarrollo.

Ya desde 1934 durante el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas con el llamado "plan sexenal", se instrumentaron las bases para el crecimiento industrial del país; dicho plan enfatiza la necesidad de rescatar para la nación a sectores estratégicos de la actividad económica, como son la minería, el petróleo, la electricidad y los

(43) México 75 años de Revolución.- Jorge Tamayo.- Las Entidades Paraestatales.- Pag. 646

ferrocarriles, mismos que constituyen los pilares sobre los cuales descansa el sector paraestatal que tuvo desde entonces un papel decisivo en la industrialización del México moderno. Como ejemplo a lo anterior, podemos mencionar la importancia que tuvo la inversión pública en el ramo del transporte y las comunicaciones "...áreas que reclamaban grandes inversiones, largos períodos de maduración y baja rentabilidad..." (44) y por lo consiguiente no eran atractivas para el sector privado.

El papel del Estado como inversionista en obras de infraestructura y sectores estratégicos puede observarse en el total de la inversión pública efectuada durante el período 1940-1970, que representó un promedio de casi el 40% de la inversión total anual (cuadro No. 1).

En la década de los cuarenta, el Estado comienza a realizar una gran inversión en obras de infraestructura y comunicación, mientras que en lo que se refiere a inversiones dirigidas al sector agrícola, éste absorbió casi el 20% del gasto total, llegando a ocupar el segundo lugar, en las prioridades del presupuesto gubernamental. Es importante mencionar que la inversión agrícola permitió que este sector sirviera de apoyo para el desarrollo industrial.

Ya en los años cincuenta, la actividad industrial en el país, comienza a absorber montos importantes de la inversión pública, ya que más de la cuarta parte de esta se destinó al sector industrial paraestatal, aumentando dicha inversión en los años sesenta, donde representa un 33%, destacándose el sector eléctrico, el petróleo y la siderurgia, como destinatario de estas inversiones (45).

El marco de participación de la industria estatal se define en lo que se halla llamado el "núcleo" de actividades dentro de las cuales se desarrolla la participación de este

(44) México 75 años de revolución.- Op. Cit.- Pag. 659

(45) México 75 años de revolución.- Op. Cit.

sector ⁽⁴⁶⁾; los criterios a seguir, están basados por un lado en que las actividades sean relevantes dentro del total de la producción de la industria estatal, y por otro que en esas actividades, se da una elevada participación estatal en la producción nacional; es decir, la actividad ha de ser importante en la producción nacional. De acuerdo a lo anterior, se han identificado doce clases industriales que en su conjunto efectúan el 83% de producción de la industria estatal en el período 1965-1975 (Cuadro No. 2).

De este cuadro pueden destacarse dos vertientes que nos señalan las tendencias seguidas por el Estado para la industrialización del país; la primera se enmarca dentro de las ramas petrolera, siderúrgica y de transporte, mientras que la segunda tiene que ver con actividades relacionadas con la producción de azúcar, henequén, pescados y mariscos y beneficio del tabaco, las cuales habrían sido iniciadas por el sector privado, más sin embargo, debido a problemas estructurales y aspectos

financieros, que ponían en peligro su existencia, estas industrias pasan a formar parte del sector paraestatal, en un afán del Estado para conservar estas fuentes de empleo.

En los años setentas, ⁽⁴⁷⁾ la inversión pública dirigida al área industrial, siguió siendo prioritaria ya que para el inicio de esta década dicha inversión representó dos quintas partes del total de la inversión gubernamental, destacándose por su importancia el petróleo (18%), electricidad (14%) y siderurgia (25%). Por otro lado, hacia la segunda mitad de los años setentas, como consecuencia del aumento en el precio internacional del petróleo, la inversión se orienta principalmente hacia el crecimiento

(46) Pérez Nuñez Wilson.- La Estructura Estatal.- Revista de Economía Mexicana No. 4.- CIDE.- México, 1982.- Pag. 120

(47) México, 75 años de revolución.- Op. Cit.

de la plataforma petrolera, con lo cual se pretendía lograr a partir del auge petrolero, un desarrollo económico sin precedentes.

Si concluimos haciendo un breve análisis de la inversión pública, podríamos distinguir tres períodos fundamentales de acuerdo a su dinámica de crecimiento, y por otro lado relacionándola comparativamente con las inversiones privadas; dichos períodos se mencionan a continuación: (48)

1. De 1940 a 1958 el proceso de inversión estuvo claramente liderado por la inversión privada, en la medida que ésta creció a un ritmo más alto.
2. Esta tendencia cambia entre 1959 y 1970, y se acentúa entre 1971 y 1981, cuando la inversión pública asume un liderazgo y,
3. El tercer período 1982-1985, se caracteriza particularmente por un desplome notable de la inversión pública y en menor medida, la privada.

En los últimos años del crecimiento de este sector, cerca del 69% de la inversión pública fue realizada por las empresas paraestatales; en este sentido la inversión paraestatal en relación con la inversión pública global, pasó del 24% a principios de los setentas, a un 30% en el período 1978-1984.

(48) Cervantes Delgado Alejandro.- Op. Cit.- Pag. 658

CUADRO No. 1
INVERSION PUBLICA FEDERAL
(Porcentajes)

AÑO	1939	1950	1958	1970
TOTAL	100	100	100	100
INDUSTRIAL				
Petróleo y petroquímica	11.59	30.0	33.76	37.19
Electricidad	10.3	14.0	21.44	17.98
Siderurgia	1.29		7.46	13.71
Otras inversiones			2.48	2.45
Minería		3.0	1.1	3.05
BIENESTAR SOCIAL	3.44	10.0	14.15	26.44
Transportes y comunicaciones	61.8	40.0	38.43	21.49
Fomento agropecuario	16.74	19.0	11.28	13.22
Equipos e instalaciones para administración y defensa	0.43	1.0	2.38	1.65
INVERSION PUBLICA FEDERAL	100.0	100.0	100.0	100.0
Gobierno Federal	57.0	42.0	43.0	36.22
Inversión de organismos y empresas públicas por sectores	43.0	57.0	57.0	63.78

Fuente: Secretaría de la Presidencia, Inversión Pública Federal 1925-1963, 1965-1970.

**CUADRO No. 2
EL NUCLEO DE LA INDUSTRIA ESTATAL**

INDUSTRIA	ESTRUCTURA DE LA PRODUCCION (En porcentajes)		PARTICIPACION ESTATAL (En porcentajes)	
	1965	1970	1975	1980
	Azúcar	3.5	4.8	3.3
Pescado y mariscos	0.1	2.0	1.4	45.5
Beneficio del tabaco			1.1	86.8
Tejido de henequén		1.2	1.5	87.3
Fertilizantes	2.7	4.4	3.2	57.3
Gasolina y aceites pesados*	50.3	31.3	41.6	100.0
Petroquímica básica		3.9	7.9	100.0
Hierro de primera fusión**	7.1	6.2	4.7	43.0
Laminación secundaria	14.9	11.5	8.6	38.1
Cobre y alelaciones	0.2	8.5	1.2	19.4
Automóviles, autobuses y camiones	2.6	7.2	6.7	22.5
Equipo ferroviario	1.8	1.8	1.6	87.7

* Incluye petroquímica básica

** Incluye fabricación de tubos y postes de hierro y acero

Fuente: VIII, IX y X Censos industriales

Por otro lado, es importante destacar el claro predominio de bienes intermedios (insumos), que prevalece en la industria estatal, los cuales llegan a representar el 89.2% de la producción total de esta industria en 1965 para luego pasar a un 78.3% en 1975. Dentro de éstos, los bienes derivados del petróleo comprenden el 50% del total en la década que se menciona.

Puede afirmarse que durante más de cuatro décadas la industria paraestatal ha sido un factor decisivo para la transformación de la estructura productiva y el desarrollo económico del país, sus efectos multiplicadores se han hecho sentir en el ámbito industrial y comercial, surgiendo gran cantidad de pequeñas y grandes industrias nacionales, que contaron con un mercado seguro para la colocación de sus productos.

Cabe señalar que en cuanto a la producción de bienes y servicios y derivados del petróleo, se da la mayor productividad y las más elevadas tasas de crecimiento, aunado al hecho de que también en estos bienes se dan los menores aumentos de precios, durante la década de referencia; sin embargo, es de señalarse que el peso que tiene la producción petrolera y sus derivados, es constante, aún antes de 1965, pudiendo afirmarse que casi la mitad de la industria estatal, ha girado alrededor de Pemex (49).

El impacto de la empresa pública en la economía puede ser medido de distintas formas, esto es analizando las diversas variables, que intervienen en el proceso productivo como son el empleo, participación del producto interno bruto, aportación al comercio exterior, etc.

En cuanto a la participación de la empresa pública en el producto interno bruto, la Inversión gubernamental por este concepto alcanzó el 18.2% (Cuadro No. 3) del total

(49) Pérez Wilson.- Op. Cit.- Pag. 122

del PIB, llegando a representar un 22.9% en 1985; por otro lado en 1975 las 235 principales entidades paraestatales consideradas en las cuentas de producción del Sector Público, generaban el 6.6% del PIB y en 1985 su participación se elevó al 15.4%, éste incremento se debe fundamentalmente al gran desarrollo de la producción petrolera, sin embargo dicha participación fue disminuyendo posteriormente por efectos de la crisis económica que vivió el país a principios de los ochentas, y por el proceso de desincorporación que se gesta prácticamente a partir de 1983.

Así mismo, en este cuadro puede observarse la participación del sector de empresas públicas, como generador de empleo, el cual no es relevante, ya que en los años de bonanza económica de México, logra un 5.1% del total, cifra que no representa una presencia importante como dentro del marco laboral, lo que nos da una idea del tamaño del sector de recursos humanos del sector paraestatal.

La participación del sector paraestatal en el comercio exterior es importante ya que se mantiene una tendencia creciente hasta 1982 con un 84% del total de las exportaciones (Cuadro No. 4); sin embargo, dicho porcentaje es tan alto debido a que se consideran las exportaciones petroleras realizadas durante el auge que tiene esta industria a partir de los años sesentas.

CUADRO No. 3
PARTICIPACION DE LOS SECTORES PUBLICO Y PARAESTATAL EN EL PIB, EN EL EMPLEO Y
EN LA FORMACION BRUTA DE CAPITAL FIJO
(Millones de Pesos Corrientes)

Año	En el PIB		En el PIB (Excluido Pemex)		En el empleo		En la formación bruta de capital fijo	
	S. Público	S. Paraestatal	S. Público	S. Paraestatal	S. Público	S. Paraestatal	S. Público	S. Paraestatal
1975	14.6	6.6	11.9	3.9	14.0	3.4	41.9	26.0
1976	15.2	6.5	13.0	4.3	15.1	3.6	38.9	24.6
1977	16.4	7.8	13.2	4.6	15.3	3.7	39.8	23.8
1978	16.2	7.7	13.0	4.5	15.8	3.7	45.1	28.6
1979	16.9	8.3	12.9	4.3	16.4	3.8	43.8	27.7
1980	19.1	10.5	11.5	3.9	17.0	3.9	45.0	26.7
1981	19.8	10.4	13.5	4.1	17.5	4.0	46.3	29.2
1982	23.3	14.0	13.3	4.0	18.7	4.4	46.0	30.0
1983	25.6	18.2	12.5	5.1	20.4	5.1	41.4	27.7
1984	24.4	17.0	12.7	5.4	21.0	5.2	39.5	
1985	22.9	15.4	12.9	5.4	21.4	5.2	35.5	

Fuente: Participación del Sector Público en el Producto Interno Bruto de México 1975 - 1985
INEGI. - Cuentas del Sector Público. - México 1986

Para eliminar el efecto de las exportaciones no petroleras, en relación a las exportaciones totales, (Cuadro No. 5), se muestra el comercio de mercancías no petroleras por sector de origen que realizó el sector público durante el período 1980 - 1988, llegando en este primer año a un 10.4% del total, lo que nos muestra la poca relevancia que tuvieron estas exportaciones, que de no ser por el petróleo, la participación del sector público en el mercado exterior sería mínima.

El análisis efectuado en el presente capítulo, nos muestra un panorama de la importancia que ha tenido la empresa pública en el desarrollo económico del México moderno; no obstante el proceso de adelgazamiento que actualmente sufre este sector, su impacto cuantitativo no es tan relevante como su significado e importancia en términos cualitativos, el cual es todavía mayor.

La intervención gubernamental en la economía, llenó vacíos económicos que un incipiente sector privado no podía cubrir, además de que su participación directa en la inversión en sectores estratégicos sentó las bases del desarrollo nacional; sus efectos se han traducido en indudables resultados tanto políticos como económicos, beneficiando al sector privado y social, con la generación de empleos y el nacimiento de nuevas industrias.

Puede decirse que la actividad de las entidades paraestatales, ha dado como resultado por un lado que se haya provisto de insumos básicos, de bienes y servicios a la población, así como al conjunto industrial del país, asimismo a través de sus adquisiciones el sector paraestatal ha promovido la inversión privada; otro aspecto también importante lo constituye el gasto financiero que a través de diversas instituciones gubernamentales, ha posibilitado que a un menor costo, fluya una gran masa de recursos a sectores y actividades fundamentales de la economía nacional.

CUADRO No. 4
EXPORTACIONES DEL SECTOR PUBLICO
(%)

AÑO	EXPORTACIONES PUBLICAS/ EXPORTACIONES TOTALES
1960	14.34
1975	29.29
1976	22.67
1977	27.03
1978	42.94
1979	58.14
1980	74.86
1981	78.89
1982	83.79
1983	77.80
1984	73.58
1985	72.83
1986	47.71
1987	49.20
1988	38.83

Fuente: La economía mexicana en cifras, NAFINSA 1988

CUADRO No. 5
ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES DE MERCANCIAS NO PETROLERAS DEL
SECTOR PUBLICO POR SECTOR DE ORIGEN
(%)

AÑO	AGROPECUARIO	EXTRACTIVA	MANUFACTURA	TOTAL
	2.3	4.7	3.4	10.4
1980	1.5	4.9	2.6	9.0
1981	1.5	3.9	3.1	8.5
1982	1.2	3.2	3.4	7.8
1983	1.2	2.6	2.9	6.7
1984	1.1	1.1	2.4	4.6
1985	2.2	2.0	4.7	8.9
1986	1.0	1.9	5.1	8.0
1987	0.5	1.3	5.3	7.0
1988 *				

Fuente: La Economía Mexicana en Cifras. - NAFINSA; México 1988

(*) Indicadores económicos de Banxico

En este sentido, puede afirmarse que la integración del sector paraestatal, obedeció como se mencionó al inicio de este capítulo, a dos premisas fundamentales: lograr un desarrollo económico autónomo, y por otra parte sentar las bases de la industrialización del país a través de la creación de una infraestructura básica, así como la inversión en sectores estratégicos, como la minería, la extracción petrolera y la petroquímica, la electricidad y la siderurgia.

Sin embargo, no podemos pasar por alto que la constitución del sector de empresas públicas en México se deriva a partir de un proyecto político, donde la intervención estatal era la pieza fundamental para promover el desarrollo y afianzar la estabilidad de un sistema político.

4.3 La Crisis de los Ochentas y su Impacto en el Sector Paraestatal

El modelo de industrialización surgido en la posguerra, provoca un auge sin precedentes en las grandes economías del mundo, la producción se eleva a niveles nunca vistos y se implementan patrones de consumo masivo promovidos a través de campañas publicitarias novedosas e innovadoras, las cuales inducen al público consumidor a adquirir artículos que mucho rebasaban sus necesidades reales de comodidad y bienestar.

Sin embargo, nuevamente el desorden económico se hace presente y surge la crisis económica; ante tal situación, el gran capital transnacional pugna por una mayor libertad de acción, mediante el regreso del liberalismo económico ya analizado con anterioridad, sólo que en esta ocasión más depurado y elaborado, teniendo como objetivo realizar una limpieza profunda del sistema capitalista, ya que se pensaba que los grandes problemas que ocasionaron la crisis económica abarcan varias facetas como son: "el desbordamiento de la democracia y el deterioro consecuente

de la legitimidad de los gobiernos institucionales constituidos; el gigantismo estatal; la conversión de los sindicatos en fuerzas de alcance nacional, y el renacimiento del nacionalismo, en particular en los países productores y proveedores de materias primas".(50)

La gran crisis económica que vivió México a principios de la década de los ochenta y que de alguna manera se prolongó durante todo este período, se vincula a este contexto Internacional en donde desde 1967 - 1971, las condiciones económicas comienzan a sufrir cambios importantes, como lo fueron las devaluaciones de las monedas más fuertes (E.U. y Gran Bretaña) y el descenso de la demanda, la producción y el Intercambio comercial a nivel mundial (51).

En lo que respecta a las economías de los países latinoamericanos, éstas crecieron con cierta rapidez durante los años setentas, sin embargo, se puede decir que a partir de 1981-1982, se empieza a observar una desaceleración global, consecuencia de la recesión mundial, decayendo rápidamente la inversión y aumentando el desempleo; la inflación cobra presencia llegando a niveles nunca vistos, y por otro lado, se inicia un fuerte período de devaluaciones monetarias y los más importante, la deuda externa y el peso de su servicio ocasiona que Latinoamérica se convierta en exportador neto de capital.

Ya para los años ochentas las finanzas gubernamentales de los países del área registraban un enorme déficit. El lento crecimiento de sus economías hace casi imposible aumentar los ingresos fiscales, causando que el gasto de inversión se reduzca drásticamente; por otro lado, la enorme deuda externa contraída por éstos

(50) Cordera Rolando ; Tello Carlos.- México la Disputa por la Nación; Perspectivas y Opciones de Desarrollo.- Siglo XXI Editores.- México 1993; 11a. edición.- Pag. 80

(51) Cuadernos de Renovación Nacional.- Reestructuración del Sector Paraestatal.- Fondo de Cultura Económica.- México 1988.

paises en los años de auge, orilla a los gobiernos a destinar gran parte de su gasto a amortizar capital y al pago de intereses.

Ante tal situación los gobiernos se proponen reestructurar sus respectivas economías, comenzando por retirar su participación en algunas ramas económicas que no le son prioritarias, o que su desarrollo ya no requiere más de la inversión estatal, lo anterior se evidencia en el proceso de desincorporación de empresas públicas, que se da a partir de los ochentas, el cual buscaba elevar la eficiencia del sector público, reducir su déficit y avocarse exclusivamente a invertir e impulsar sectores estratégicos para la actividad económica y por lo tanto con mayor significado político y social.

Como se menciona anteriormente la crisis en México se enmarca en este contexto internacional donde la caída del precio del petróleo y el alza de las tasas de interés constituyó la punta de lanza que dio inicio al grave deterioro de la economía nacional. Sin embargo existen causas de orden interno que también coadyuvan a agravar la situación económica del país y particularmente la del sector público, donde sus empresas son una parte fundamental en el déficit de las finanzas gubernamentales.

Miguel Basañez en su libro *La Lucha por la Hegemonía en México* nos señala que la gran crisis de 1982 no la causó "... la disidencia ni el sector privado, ni las clases medias, sino precisamente el sector público el que la hizo estallar..."⁽⁵²⁾; esto es, las finanzas gubernamentales deficitarias aceleran el proceso de crisis surgido por causas externas, siendo esta más palpable en el sector paraestatal.

Por otro lado cabe señalar que el Estado ante la crisis trata de alguna manera de reforzar la credibilidad nacional siendo en este sentido la nacionalización bancaria

(52) Basañez Miguel.- *La Lucha por la Hegemonía en México 1968-1990*.- Siglo XXI Editores; 9a. Edición.- México 1991.- Pag. 235

"un factor determinante para reconstruir la legitimidad y el consenso del Estado entre las grandes masas de la población" (53). En otro orden de ideas resulta también interesante conocer la posición de los actores sociales, políticos y económicos de México ante la coyuntura de la crisis.

Derivado del compromiso asumido por el Gobierno Federal de cumplir escrupulosamente los compromisos financieros internacionales, se observan tres posiciones fundamentales en respuesta a dicha acción del Estado Mexicano: la de los obreros y campesinos, la de los partidos políticos y la de la iniciativa privada.

A raíz de la puesta en práctica durante el gobierno de Miguel de la Madrid del Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), la clase obrera protestó en contra de las medidas relacionadas con la política salarial y el control de precios, suscitándose diversas movilizaciones y pronunciamientos auspiciados por el Congreso del Trabajo y la C.T.M., los cuales se manifestaban por la formalización de programas alternos que subsanaran la situación económica de los obreros; de igual manera la protesta campesina se hizo presente en contra del alza de los bienes de consumo básico y del transporte; los precios de garantía, los apoyos y estímulos y los subsidios en la producción agrícola.

La izquierda mexicana expresaba también una crítica abierta al gobierno del Presidente de la Madrid y al PIRE, argumentando que en la clase trabajadora se había dejado todo el peso de la crisis, favoreciendo a los grandes monopolios tanto nacionales como extranjeros.

Los partidos de derecha centraban sus protestas en cuestionamientos respecto de la actuación gubernamental, fundamentalmente en la capacidad político-económica del Estado para manejar la crisis prevaleciente en el país en ese entonces, estableciendo

(53) Bazañes Miguel.- Op. Cit.- Pag. 235

una serie de alianzas con grupos conservadores de Estados Unidos y con algunas agrupaciones del sector privado y universidades.

Los banqueros y los empresarios por su parte sostenían que el Estado Mexicano era incapaz de lograr el desarrollo nacional, pugnando por que se estableciera una ideología neoliberal y un sistema bipartidista.

Cabe señalar que ante la gran crisis mundial la lucha por la hegemonía en México se ubica bajo un esquema dual, instrumentado básicamente a través de la participación de los empresarios y la clase obrera, postulando ambos, dos opciones para hacer frente a la crisis económica; el proyecto empresarial estaba ligado muy estrechamente con los esquemas antes señalados, enmarcados en la ideología neoliberal, mientras que el de los trabajadores se sustentaba en un proyecto nacionalista de desarrollo.

Según Rolando Cordera y Carlos Tello, el renacimiento del pensamiento neoclásico "...es sobre todo una operación política e ideológica del capital monopólico internacionalizado, dirigido a restarle fuerza en el interior a la clase obrera y aquellas fracciones del capital menos desarrolladas y concertadas; y en el exterior a ampliar y facilitar sus facilidades de expansión y control de nuevos mercados y de nuevas y viejas fuentes de materias primas...". (54)

En este sentido, la práctica económica debería de estar sujeta al libre juego de las fuerzas del mercado, esto es una autorregulación de la economía mediante una reducción de la participación del Estado en el proceso económico, volviéndose al planteamiento monetarista, en lugar de una política fiscal implantada por el Estado; así mismo, también se integra un elemento nuevo y sustancial en la teoría neoliberal moderna, el cual es la lucha contra la inflación, elemento en torno al cual gira toda su

(54) Cordera Rolando y Tello Carlos.- Op. Cit.- Pag. 89

expresión teórica, funcionando a su vez como un factor de cohesión político-económico, ya que "...permite que la política económica de estabilización quede en el centro mismo de las preocupaciones de una gran mayoría de la población... casi por definición la política antinflacionaria se comprende o sobreentiende como una política de interés general...".(55)

Para contrarrestar la inflación se promueven entonces varias medidas como son reducir la demanda global y los costos a través de un gasto público, sobre todo el destinado a los servicios colectivos y de bienestar social, así como una austeridad fiscal y salarial, buscándose la implantación de programas de productividad entre los obreros, con el fin de ir disgregando poco a poco su comportamiento monolítico; esto es en pocas palabras abatir al "Estado benefactor".

Por su parte el proyecto nacionalista en un principio señalado, enfatizaba que las necesidades del país podían ser satisfechas de mejor manera si se recogen y actualizan la demandas populares que originaron la Revolución Mexicana; si se sigue al pie de la letra lo estipulado en nuestra Carta Magna, y aprovechando la experiencia adquirida de la llamada política de masas ocurrida durante la administración del Presidente Lázaro Cárdenas quién originó el nacimiento de un Estado fuerte y que atendió de manera considerable las demandas de la población; todo esto con el fin de resarcir las enormes diferencias existentes entre pobres y ricos y vincular a toda la población a un desarrollo más justo y equilibrado.

Mención aparte merece el lugar que se le da en el contexto teórico neoliberal a la empresa pública y su desempeño dentro del sistema económico; se argumentaba que las empresas del Estado son inflacionarias al absorber parte importante de los recursos públicos, a través de transferencias fiscales o subsidios, por lo que se hace

(55) Lichtensztejn Samuel.- "Sobre el enfoque y el papel de las políticas de estabilización en América Latina"; en Economía de América Latina, No. 1.- CIDE. México 1978.- Pag. 47

necesario hacerlas más eficientes a través de su privatización y de medidas de racionalidad y austeridad, centradas en la política salarial y el empleo, así como del aumento de los precios y tarifas de los bienes y servicios que el sector público produce.

"...Se ha establecido, como una característica predominante de la empresa pública productiva, la de desempeñar un papel altamente benéfico para el desarrollo de los negocios privados, sea a través de la compra de bienes o de la provisión de insumos y servicios de uso generalizado a precios bajos, incluso inferiores a su costo..." (56)

En este contexto la consecución de los objetivos políticos, económicos y sociales bajo los cuales se desarrolla la actuación del sector paraestatal en México, fueron la regulación del mercado, la redistribución del ingreso y evitar presiones inflacionarias; asimismo, en la medida en que este sector realizó como ya fue expuesto anteriormente, grandes inversiones con largos períodos de maduración, y dado su objetivo político social, (el cual implicaba su baja rentabilidad), propició que se generara un déficit permanente que se hace más significativo si excluimos a la actividad petrolera.

Es así que para 1970 el déficit de las finanzas públicas representó en promedio más del 60% del déficit total del sector público, cuya cifra alcanzó los 6,600 millones de pesos, mientras que el de las empresas controladas presupuestalmente era del orden de 600 millones de pesos, para 1976 el déficit del gobierno federal era del orden de 55,600 millones de pesos, y el del sector paraestatal de 21,400 millones de pesos.⁽⁵⁷⁾

En los años siguientes el déficit público continuó en ascenso, pero el aumento en los precios del petróleo, y la influencia de recursos provenientes del exterior permitieron

(56) Cordera Rolando; Tello Carlos.- Op. Cit.- Pag. 87

(57) Cuadernos de renovación Nacional.- Op. Cit.

un crecimiento económico notable, así como también del número de empresas públicas tanto en los sectores estratégicos como en actividades secundarias. Es de destacarse que las actividades que afectaron considerablemente el déficit financiero fueron la electricidad, transporte, producción y distribución de alimentos, servicios médicos, industrias básicas de hierro y acero, petróleo y petroquímica básica. (58)

Otro factor importante que explica el deterioro de la estructura financiera de las empresas propiedad del Estado, lo constituye su política de precios y tarifas que se encontraba rezagada respecto a sus costos de producción, los cuales se incrementaron debido al elevado proceso inflacionario que vivió el país a partir de la década de los ochentas, por lo cual la capacidad para financiar su inversión fue escasa o nula. Esta situación se hace evidente a finales de 1981 y principios de 1982, donde el descenso de los precios del petróleo, y el aumento vertiginoso de las tasas de interés internacionales, y la ausencia de financiamiento externo, son los elementos que provocaron la gran crisis económica nacional y particularmente la del sector paraestatal.

Derivado de lo anterior, para que las empresas públicas estuvieran en posibilidad de financiar sus inversiones, tuvieron que recurrir al endeudamiento, tanto interno como externo, situación que agobió la carga del déficit de las finanzas públicas.

El rezago de precios y tarifas de los bienes producidos por el sector, provocaron su incapacidad de autofinanciamiento; así tenemos el caso de Petróleos Mexicanos (Cuadro No. 6), donde el subsidio que recibían los consumidores vía precios, representó en 1982 177 mil millones de pesos, cifra equivalente al 31% del déficit antes de transferencias del sector paraestatal en ese año. Otro ejemplo lo constituye la Comisión Federal de Electricidad y Fertimex, donde los beneficiarios de los precios

(58) México 75 años de revolución.- Op. Cit.

de sus insumos fueron directamente la gran industria y el comercio. Por otro lado, podemos mencionar también el caso de los ferrocarriles cuya tarifa de carga equivalía en términos reales a menos de la mitad de la existente en 1960.

El déficit fiscal de las empresas públicas comerciales e industriales controladas presupuestalmente, ascendió en 1977-1982 (antes de transferencias), al 49.5% del déficit financiero total del sector público (Cuadro No. 7), por lo que el sector paraestatal fue al principio determinante para el desequilibrio entre gastos e ingresos públicos. En este sentido se puede afirmar que "...las consideraciones realizadas en torno a las tesis sobre el impacto desestabilizador en términos macro económicos del déficit paraestatal son una realidad..." (59)

Este déficit es evidente si tomamos en cuenta que la participación de las empresas industriales y comerciales en el PIB fue del 8.4% en 1980 - 1981, sus gastos de capital fueron equivalentes al 5.5% del PIB en esos años, por lo que no es cuestionable que su ahorro interno no alcanzara a cubrir el 25% de su inversión y por lo tanto se acudiera a un apalancamiento poco sostenible en períodos de elevadas tasas de interés. (60).

El esfuerzo realizado por el Gobierno Federal, en la atención a los objetivos de política económica y social, así como las políticas de precios y tarifas de las entidades públicas como medio de subsidio a otras empresas (las cuales respondieron más a exigencias políticas y sociales que a las necesidades de las empresas), originaron que el déficit financiero del sector paraestatal creciera de manera desmedida e incontrolable, lo cual se hace presente en los dos primeros años de la década de los ochentas.

(59) Villarreal René.- Op. Cit.- Pag. 75

(60) Villarreal René.- Op. Cit. Pag. 77

Otro factor importante que explica el deterioro de la estructura financiera de las empresas propiedad del Estado, lo constituye su política de precios y tarifas que se encontraba rezagada respecto a sus costos de producción, los cuales se incrementaron debido al elevado proceso inflacionario que vivió el país a partir de la década de los ochentas, por lo cual la capacidad para financiar su inversión fue escasa o nula. Esta situación se hace evidente a finales de 1981 y principios de 1982, donde el descenso de los precios del petróleo, el aumento vertiginosos de las tasas de Interés internacionales, y la ausencia de financiamiento externo, son los elementos que provocaron la gran crisis económica nacional y particularmente la del sector paraestatal.

CUADRO No. 6
IMPACTO DEL REZAGO DE LOS PRECIOS Y TARIFAS
EN EL DEFICIT ANTES DE TRANSFERENCIAS DEL
SECTOR PARAESTATAL EN 1982

	SUBSIDIO (Millones de pesos)	Subsidio/deficit antes de transferencias del sector paraestatal (%)
Productos petroleros	138,238	23.7
Gas natural	5,536	0.9
Productos petroquímicos	33,304	5.7
TOTAL PEMEX	177,078	30.3
Comisión Federal de Electricidad		
Tarifas para gran industria y comercio	112,099	19.2
Otras tarifas	259,816	44.6
TOTAL C.F.E.	371,915	63.8
Fertimex	34,733	6.0
Ferrocarriles	7,127	1.2
GRAN TOTAL:	590,853	101,3

Fuente: La Economía Mexicana en Cifras. - NAFINSA; México 1988

CUADRO No. 7
PARTICIPACION DEL DEFICIT DE LAS EMPRESAS PUBLICAS COMERCIALES E
INDUSTRIALES EN EL DEFICIT TOTAL DEL SECTOR PUBLICO 1/
(%)

	1977-1982	1983-1984
Déficit antes de transferencias	49.5	29.0
Déficit después de transferencias	31.3	-14.6 2/
Déficit antes de transferencias	31.9	58.5
(Excluyendo Pemex)	12.5	15.0

1/ Incluye solamente empresas controladas presupuestalmente

2/ El signo de menos indica superávit

Derivado de lo anterior, para que las empresas públicas estuvieran en posibilidad de financiar sus inversiones, tuvieron que recurrir al endeudamiento, tanto interno como externo, situación que agobió la carga del déficit de las finanzas públicas.

El rezago de precios y tarifas de los bienes producidos por el sector, provocaron su incapacidad de autofinanciamiento; así tenemos el caso de Petróleos Mexicanos (Cuadro No. 6), donde el subsidio que recibían los consumidores vía precios, representó en 1982 177 mil millones de pesos, cifra equivalente al 31% del déficit antes de transferencias del sector paraestatal en ese año. Otro ejemplo lo constituyó la Comisión Federal de Electricidad y Fertimex, donde los beneficiarios de los precios de sus insumos fueron directamente la gran industria y el comercio, y finalmente, podemos mencionar también el caso de los ferrocarriles cuya tarifa de carga equivalía en términos reales a menos de la mitad de la existente en 1960.

Cabe señalar que lo anteriormente expuesto, no releva a este sector de los problemas de ineficiencia operativa y administrativa, así como de su obsolescencia tecnológica y el hecho de que en algunos casos el tamaño de su planta productiva no fue siempre el adecuado.

Como hemos podido observar la crisis económica confronta de manera drástica dos proyectos ideológicos: el nacionalista y el neoliberal, extendiendo la lucha a una disputa por el poder y la hegemonía en el país; esto es "la disputa por la nación ... gira en torno a la definición del contenido y el rubro del desarrollo nacional" (61), por lo que resulta interesante resaltar las grandes diferencias entre estos dos proyectos.

(61) Cordera Rolando; Tello Carlos.- Op. Cit.- Pag. 74

Por un lado los empresarios decían que frente al aumento del intervencionismo estatal se tenía que poner al servicio del capital la acción reguladora y compensadora, asimismo en contraparte al incremento del gasto público, se postulaba por una política de nacionalidad y austeridad.

Un aspecto importante es el relativo a la empresa pública, aspecto en el cual los empresarios sostenían que el centro de la economía lo constituye la empresa privada y por lo tanto la actividad económica le corresponde únicamente a los particulares.

Finalmente "frente a un programa de construcción de obras de infraestructura que responda cabalmente al interés nacional, se solicita la construcción de obras en beneficio de proyectos privados y específicos". (62)

En este contexto podemos observar que el proyecto llevado a cabo por el Estado Mexicano ha sido el de implantar un modelo neoliberal de la economía bajo el cual su adelgazamiento, la liberación de la economía y el control de la inflación constituyen sus pilares fundamentales; sin embargo cabría reflexionar acerca de las consecuencias políticas y sociales que esto conlleva, ya que si bien el aparato gubernamental necesita adaptarse a los cambios que exige modernizar su estructura político-ideológica y también administrativa, el proyecto neoliberal del desarrollo, está sujeto al capital internacional, beneficiando a unos pocos y dejando rezagados a la inmensa mayoría de la población del país.

4.4 El Redimensionamiento del Sector Paraestatal

La gran crisis económica analizada anteriormente, surgió como ya fue expuesto dentro de un estancamiento ideológico; dicha crisis careció de un esquema teórico que interpretara sus problemas estructurales, ocasionando el regreso a nuevos

(62) Cordera Rolando; Tello Carlos.- Op. Cit.- Pag. 78

planteamientos ya esbozados desde el siglo XIX, donde la intervención del Estado debería darse dentro de un ámbito regulador y de vigilancia, esto es, constituirse en un "Estado gendarme".

En este sentido el gran capital transnacional sostenía que la excesiva injerencia estatal es causante de las grandes crisis económicas, por lo que se hace necesario disminuir drásticamente dicha intervención a grados que las fuerzas del mercado sean las que regulen sustantivamente la economía. Lo anterior hace evidente el redimensionamiento del tamaño del aparato estatal, comenzando por instrumentar medidas efectivas como son la privatización de sus empresas públicas, fenómeno que comenzó a darse en algunos países como Gran Bretaña y Japón.

El redimensionamiento del sector paraestatal busca por un lado sujetarse a la globalización ideológica neoliberal, en donde el adelgazamiento del Estado constituye su parte esencial y por otro a nivel interno lograr un saneamiento financiero y estructural de las empresas gubernamentales, tendiente a abatir el gran déficit de las finanzas públicas, aunado también a una modernización administrativa y tecnológica que les permitiera ser más eficientes y en este sentido más competitivas.

La privatización constituye el primer paso que antecede a los diversos procesos de desincorporación de empresas públicas que se da en América Latina, en un contexto de crisis fiscal y del sector externo, y que toma diversas modalidades, de acuerdo a las condiciones económicas y sociales propias de cada país. El sector industrial en México, que se desarrolla a partir de la postguerra, parte de un modelo tardío de industrialización, con énfasis en la sustitución de importaciones, abandonando los objetivos de competitividad en el mercado externo; el gran retroceso histórico que se observa en la incorporación de la industria nacional, provocan que nuestra planta industrial estuviera al margen de las nuevas tecnologías, y por lo tanto subordinada a las industrias de economías más avanzadas.

Por otro lado, el servicio de la deuda externa, limitó considerablemente la capacidad de inversión del sector gubernamental, lo que causó que dentro de un contexto de constantes innovaciones técnico-productivas, nuestra planta industrial resultara en algunas ramas obsoleta. En este sentido, se desprende la tesis que postula la reestructuración y modernización de la planta productiva en México, a través del desarrollo tecnológico, la infraestructura científica, y la formación de recursos humanos.

Lo anterior supone una serie de acciones específicas enmarcadas en el ámbito gubernamental, comenzando con el redimensionamiento del sector industrial paraestatal en México, el cual adolecía de una serie de vicios e irregularidades, que contribuyeron al deterioro de la economía en su conjunto. Se buscaba un nuevo patrón de industrialización, así como una especialización del comercio exterior, estimulando el desarrollo de tecnología de punta; la desconcentración de la actividad industrial y el desarrollo de la industria paraestatal estratégica y prioritaria (63).

En el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, se define la estrategia que ha de dar consistencia al proceso de cambio que surge en México a raíz de esta profunda crisis; se pretende recobrar la capacidad de crecimiento del país a través de dos premisas fundamentales: la reordenación económica, y el cambio estructural.

En lo que respecta a la política de empresa pública, en dicho plan se establece la necesidad de fortalecer el carácter mixto de nuestra economía, a través de la intervención de las empresas gubernamentales en áreas estratégicas y con los sectores privado y social, para impulsar las áreas prioritarias.

Por otro lado se hace énfasis en la reestructuración y modernización del sector paraestatal, instrumentándose para tal efecto programas que eleven su

(63) Villarreal René.- Op. Cit.- Pag. 105

productividad, que reduzcan su deuda externa e interna, y el aprovechamiento óptimo de su capacidad instalada; se da prioridad a la superación de necesidades en sectores de alta importancia social como lo son el del transporte, comercialización y vivienda. Finalmente se destacan los programas de reestructuración financiera que considera ajustes de precios de los bienes y servicios producidos por el Estado; racionalización de subsidios, y uso de divisas; reestructuración de la deuda interna y externa y las aportaciones de capital.

4.5 Las Políticas de Redimensionamiento del Sector Paraestatal

El sector paraestatal en México, estaba integrado a finales de 1983 por 1155 Entidades ⁽⁶⁴⁾ de las cuales 830 correspondían a empresas públicas 108 organismos descentralizados y 222 fideicomisos; (ver Cuadro No. 8) estas entidades estaban coordinadas por la Secretaría de Energía y Minas e Industria Paraestatal; el 85% de la producción de estas empresas se concentraba en actividades que han conformado como ya se mencionó, el núcleo básico de la Industria paraestatal: petróleo, petroquímica básica, energía eléctrica, fertilizantes, siderurgia, minería y equipo de transporte.

La industria paraestatal, participaba en 28 de las 49 ramas industriales aunque 17 de estas empresas estaban dedicadas a la producción de refrescos, textiles, cerámica, bicicletas, electrodomésticos, cementos y otras ramas. Esta diversidad se debe en parte a que algunas empresas fueron adquiridas por el Gobierno Federal para rescatarlas de la quiebra, conservando por lo tanto las fuentes de trabajo, garantizando el abasto y evitando desequilibrios regionales.

(64) INEGI.- Cuentas de Producción del Sector Público.

Bajo este contexto, el Gobierno Federal se ve en la necesidad de definir los planteamientos en los cuales el sector paraestatal se transformaría hacia un esquema de racionalidad y eficiencia.

Las políticas de redimensionamiento del sector paraestatal se contemplan en dos vertientes fundamentales:

- Reestructuración del sector de empresas públicas, y
- Desincorporación del sector paraestatal a través de la venta, transferencia, fusión y liquidación de entidades.

En cuanto al primer punto arriba señalado, la reestructuración del sector paraestatal se sustenta fundamentalmente "en la política de cambio estructural de gasto público y en el fortalecimiento del régimen de economía mixta bajo la rectoría del Estado" (65).

La crisis económica puso en evidencia la necesidad impostergable de revisar la participación estatal, ajustada a las necesidades actuales del desarrollo en México; el antecedente inmediato de la reestructuración de este sector, lo tenemos en el Programa Inmediato de Reordenación Económica, expedido durante el gobierno del presidente Miguel de la Madrid, documento en el que se plantea la reestructuración de la Administración Pública Federal dentro del marco de la rectoría del Estado.

De enero de 1983 a diciembre de 1984 y dentro de la estrategia planteada en el citado Programa, se inició una reestructuración a fondo del sector paraestatal, con el fin de dar una mayor eficacia a su presencia en la economía; por otro lado, ante diversos fenómenos del exterior que desde el primer trimestre de 1985 repercutieron negativamente sobre las finanzas públicas (ver 4.3 La Crisis de los Ochenta y su

(65) Informe sobre las razones y criterios que fundamentan las medidas de reestructuración de la Administración Pública Federal Paraestatal.- Secretaría de Programación y Presupuesto.- México, 1985.

Impacto en el Sector Paraestatal), las Dependencias que integran la Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento, se avocaron al análisis y discusión de medidas que permitieran una mayor racionalización en el gasto público.

Esta comisión era una instancia encargada de instrumentar y dar seguimiento al proceso de desincorporación de las Entidades paraestatales y estaba integrada por las Secretarías de Energía y Minas e Industria Paraestatal; de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto.

CUADRO No. 8
ESTRUCTURA DEL SECTOR PUBLICO PARAESTATAL

CONCEPTO	1971	%	1976	%	1983	%	1988	%
Organismos descentralizados	54	19.5	176	20.9	103	8.9	89	17.9
Empresas	175	63.1	458	53.9	830	71.9	361	72.8
Fideicomisos	48	17.3	211	25.2	222	19.2	46	9.3
TOTAL	277	100	845	100	1,155	100	496	100

Fuente: Villarreal René y De Villarreal, Rocío. – "Las Empresas Públicas como Instrumento de Política Económica en México". – El Trimestre Económico, No. 178. – México, abril-junio de 1978. – Pag. 217.
INEGI. – Cuentas de Producción del Sector Público 1980 – 1986.

En este sentido, con fecha 6 de febrero de 1985, en el seno de dicha Comisión, se acordó que la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto, en el ejercicio de sus atribuciones, tomaría las medidas conducentes a promover la disolución y liquidación o extinción, fusión y transferencia a los Estados y municipios, de organismos, empresas y fideicomisos, así como la enajenación de la participación estatal en empresas no estratégicas ni prioritarias en favor de los sectores social y privado.

De acuerdo con las propuestas que para tal efecto, formularan las Dependencias coordinadoras de sector, ante la Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento, el Ejecutivo Federal expidió diversos decretos, que se publicaron en el Diario Oficial de la Federación.

Estos ordenamientos y las decisiones del gabinete económico distribuyeron las responsabilidades, conforme al esquema de competencia que nuestras leyes confieren a los niveles global y sectorial de la Administración Pública Federal.

Los criterios implantados por el gobierno Federal para desincorporar al sector paraestatal, perseguían los siguientes objetivos:

- Concentrar la participación del Estado en las ramas estratégicas o prioritarias para el desarrollo nacional.
- Depurar el sector de empresas que no tienen posibilidades de operar.
- Racionalizar las estructuras de apoyo y fortalecer el núcleo básico paraestatal para aumentar su integración.
- Fusionar Entidades por razones de racionalidad, técnicas y económicas de escala para el mejor aprovechamiento de recursos y potencialidades.
- Trasferir a gobiernos de los Estados, empresas de importancia local o regional.

- Aumentar la efectividad de las empresas públicas como instrumento de política económica.

Los criterios señalados anteriormente, consideraban la desincorporación del sector paraestatal bajos los siguientes esquemas: (66).

Las empresas sujetas a liquidación o extinción, son aquellas cuyas actividades se duplican; que han alcanzado los objetivos para los cuales fueron creadas; que no cumplen con sus fines u objeto social, o cuyo fundamento no es conveniente desde el punto de vista de la economía nacional ó del interés público, considerando muy especialmente aquellas que enfrentan una difícil situación financiera y técnica y en donde no es viable mantener su operación.

Por otro lado, la fusión se efectúa cuando la relación existente entre sus actividades permite unificar programas y objetivos, mejorar sus estructuras administrativas, simplificar sus procesos de producción, optimizar el empleo de sus recursos financieros, técnicos y humanos y, en general, incrementar su eficiencia y productividad.

La transferencia a los gobiernos de los Estados tiene como propósito contribuir al fortalecimiento de la política de descentralización, del federalismo, de la autonomía del municipio y de la promoción del desarrollo regional. Finalmente se someten al proceso de venta aquellas Entidades en las que por no tener carácter de estratégicas ni prioritarias, la presencia estatal no se justifica.

Dentro de los procesos señalados anteriormente, las Dependencias coordinadoras de sector eran responsables de:

- Identificar las entidades que deban sujetarse a cada proceso;

(66) Plan Nacional de Desarrollo 1982 - 1988.

- Asegurar que se lleven a cabo oportuna y eficientemente, con apego a las disposiciones legales que los rigen;
- Revisión de la incorporación e integración sectorial, en función de la política fijada para el sector;
- Proveer lo necesario para concluir a la brevedad, los procesos de liquidación, extinción y fusión ya iniciados;
- Realizar las gestiones conducentes a la transferencia en favor de los gobiernos de los Estados y municipios de la participación estatal en las Entidades cuyas funciones sean eminentemente de impacto local y contribuyan al desarrollo regional;
- Vigilar que en la ejecución de esas medidas se cumpla con la Ley laboral y se asegure el respeto de los derechos de los trabajadores;
- Aportar los elementos necesarios para informar periódicamente de la ejecución y resultados de las medidas del Ejecutivo Federal.

A la Secretaría de Programación y Presupuesto, se le responsabilizaba de:

- Realizar los actos necesarios para la extinción de fideicomisos y autorizar los convenios respectivos que presente la institución fiduciaria;
- Emitir los lineamientos sobre el destino y aplicación que se dará a los remanentes de la liquidación o extinción, si los hubiere, o bien respecto de los activos y pasivos de cada una de las entidades, a propuesta del coordinador sectorial;
- Preparar y formalizar los acuerdos de coordinación que celebre el Ejecutivo Federal con los Gobiernos de los Estados, derivados de las transferencias de entidades paraestatales.

Por su parte a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le correspondía designar a la Sociedades Nacionales de Crédito que se responsabilizan del avalúo y

enajenación de las participaciones estatales que se realizaron a través de dichas instituciones.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, estaba encargada de vigilar y hacer el seguimiento de los procesos de disolución y liquidación o extensión, fusión y ventas autorizadas; evaluar la operación y resultados de las entidades que se hubiesen transferido a los Gobiernos de los Estados, e informar al Ejecutivo Federal sobre los procesos de liquidación y fusión ya iniciados.

El actual régimen ha seguido con la política de empresa pública implementada durante el sexenio del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado; para ello se plasma en el Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994, la línea de acción bajo la cual se instrumenta la desincorporación y el redimensionamiento del sector paraestatal en México.

Como elemento fundamental se habla de la modernización de la empresa pública, señalando que "se impulsará y fortalecerá al sector paraestatal, de tal forma que todas las empresas públicas se conviertan en modelos de eficiencia, cumplan los objetivos para los que fueron creadas y se apeguen a las normas que las rigen" (67); para tal propósito se proponen las siguientes acciones:

- Perfeccionar el marco normativo de la empresa pública a efecto de hacer coincidir sus fines de servicio, concebidos en el derecho público, con la eficiencia, eficacia y productividad que su modernización reclama.
- Se eliminarán obstáculos y prácticas obsoletas que impidan un mayor dinamismo de la empresa pública y una mejor actividad de la misma en el interior y en el exterior del país.

(67) Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994.

- Desarrollar un adecuado sistema de evaluación que estimule y promueva su eficiencia y que al mismo tiempo premie o penalice los resultados.
- Se eliminará la reglamentación excesiva a la que están sujetas
- Se les dotará de una verdadera autonomía de gestión a través del fortalecimiento de sus órganos de gobierno.
- La empresa pública en cambio deberá ajustarse básicamente a criterios de costo-beneficio económico, que implican el estudio y el análisis de las condiciones del mercado en que actúa.

Con el fin de instrumentar los criterios antes señalados, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, elaboró un documento denominado Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994, en el cual se describen las diferentes líneas de acción que se seguirán para lograr tal propósito.

Se destaca el enfoque que se da al Estado, en su participación en la economía; esto es, el Estado participará temporalmente en actividades industriales a fin de fomentar nuevas inversiones necesarias para el desarrollo; una vez consolidadas estas, el gobierno deberá retirar su participación, reorientando los recursos utilizados hacia la promoción de nuevos proyectos.

Como podrá observarse, el esquema de intervención del Estado en la economía sufre modificaciones a lo largo de su historia; de ser un Estado fuertemente intervencionista, pasa a un marco de "promotor de negocios"; impulsando proyectos donde su participación es temporal, y por otro lado manteniendo el criterio dentro del cual se da la actuación de algunas empresas públicas esto es, se orienta más al costo-beneficio económico las entidades de servicio institucional, como la que son útiles para la prestación de servicios públicos y las de amplio beneficio social, relacionadas con los servicios de educación, salud, vivienda e impartición de justicia.

- Desarrollar un adecuado sistema de evaluación que estimule y promueva su eficiencia y que al mismo tiempo premie o penalice los resultados.
- Se eliminará la reglamentación excesiva a la que están sujetas
- Se les dotará de una verdadera autonomía de gestión a través del fortalecimiento de sus órganos de gobierno.
- La empresa pública en cambio deberá ajustarse básicamente a criterios de costo-beneficio económico, que implican el estudio y el análisis de las condiciones del mercado en que actúa.

Con el fin de instrumentar los criterios antes señalados, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, elaboró un documento denominado Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994, en el cual se describen las diferentes líneas de acción que se seguirán para lograr tal propósito.

Se destaca el enfoque que se da al Estado, en su participación en la economía; esto es, el Estado participará temporalmente en actividades industriales a fin de fomentar nuevas inversiones necesarias para el desarrollo; una vez consolidadas estas, el gobierno deberá retirar su participación, reorientando los recursos utilizados hacia la promoción de nuevos proyectos.

Como podrá observarse, el esquema de intervención del Estado en la economía sufre modificaciones a lo largo de su historia; de ser un Estado fuertemente intervencionista, pasa a un marco de "promotor de negocios"; impulsando proyectos donde su participación es temporal, y por otro lado manteniendo el criterio dentro del cual se da la actuación de algunas empresas públicas esto es, se orienta más al costo-beneficio económico las entidades de servicio institucional, como la que son útiles para la prestación de servicios públicos y las de amplio beneficio social, relacionadas con los servicios de educación, salud, vivienda e impartición de justicia.

4.5.1 Procedimiento de desincorporación de las entidades paraestatales

Los criterios antes señalados, fueron plasmados en diversas normas y procedimientos que fueron aprobados por la Comisión Intersecretarial Gasto Financiamiento, instancia encargada de instrumentar el proceso de desincorporación de las entidades paraestatales; para tal efecto en el reglamento para la Ley Federal de Entidades Paraestatales, ⁽⁶⁸⁾, se establece el procedimiento que ha de seguirse en las distintas variantes de la desincorporación, mismo que se describe en su capítulo II "de la constitución y extinción de entidades", artículos 5o. al 13o., los cuales por su importancia se describen a continuación.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público a propuesta o previa opinión de la dependencia coordinadora de sector y con el dictamen favorable de la Comisión Intersecretarial Gasto Financiamiento, someterá a la consideración del ejecutivo federal la constitución o desincorporación de entidades paraestatales.

Para la extinción de un organismo descentralizado, la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto o la coordinadora sectorial, según se determina en la Ley o Decreto respectivo, señalará las bases para el desarrollo del proceso y designará a un liquidador quien realizará lo siguiente:

- I. Levantará el inventario de los bienes pertenecientes al Organismo
- II. Someterá el dictamen del auditor designado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, los estados financieros inicial y final de liquidación.
- III. Informará mensualmente a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, así como a la coordinadora sectorial, sobre el avance y estado que guarda el proceso;

(68) Diario Oficial de la Federación.- 26 de enero de 1990

- IV. Levantará el acta de entrega-recepción de los bienes y recursos del organismo, y
- VI. Las demás inherentes a su función.

El proceso de disolución y liquidación de una empresa de participación estatal mayoritaria, se sujetará a las disposiciones establecidas en los estatutos de las empresas y la legislación correspondiente y además las siguientes reglas:

- I. El liquidador designado informara mensualmente a las secretarías de Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, así como la coordinadora sectorial sobre el avance y estado que guarda el proceso;
- II. El liquidador someterá a dictamen del auditor designado por la Secretaría de la Contraloría de la Federación,
- III. La dependencia coordinadora del sector al que corresponda la empresa, intervendrá en el proceso en los términos del artículo 39 de la Ley.

Una vez ordenada la extinción de un Fideicomiso público que conforme a la Ley reúna las características de entidad paraestatal, la Secretaría de Programación y Presupuesto o a indicación de ésta, el Comité Técnico del Fideicomiso de que se trate, emitirá los lineamientos conforme a los cuales se llevará a cabo el proceso de extinción.

En el caso de fusión de entidades paraestatales se observará lo siguiente: ⁽⁶⁹⁾.

- I. La coordinadora sectorial en los términos de la Ley, señalará las bases conforme a las cuales se desarrollará el proceso;

(69) Diario Oficial de la Federación.- Op. Cit.

- II. La entidad que será fusionada levantará el inventario de sus bienes y someterá al dictamen del auditor designado para tal efecto por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, los últimos estados financieros;
- III. La entidad fusionante informará mensualmente a la coordinadora de sector y a las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, sobre los avances y estado que guarda el proceso y;
- IV. La entidad fusionante será responsable de que se formalice la entrega recepción de los bienes y recursos respectivos.

Para llevar a cabo la transferencia de entidades a los Gobiernos locales, la Secretaría de Programación y Presupuesto, con la intervención de la Coordinadora de Sector, elaborará y formalizará con las entidades federativas los Acuerdos de Coordinación respectivos en el marco de los Convenios Unicos de Desarrollo, a fin de establecer las acciones que conforme a la naturaleza de la entidad de que se trate, deban efectuarse.

Para la enajenación de los títulos representativos del capital social que sean propiedad del Gobierno Federal o de una o más entidades paraestatales, en los términos del artículo 68 de la Ley, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público procederá a la designación, en su caso, de la Sociedad Nacional de Crédito que será la responsable de Practicar la enajenación respectiva; corresponderá a dicha Sociedad Nacional de Crédito realizar la evaluación técnico-financiera de la entidad de que se trate, tomando en consideración los estados financieros dictaminados por el auditor designado al efecto por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con el objeto de determinar las mejores condiciones de venta.

V. EL CASO DE FOMENTO INDUSTRIAL SOMEX

5.1 Orígenes y Antecedentes del Grupo Industrial Fisomex.

El 27 de febrero de 1941 se creó la Sociedad Mexicana de Crédito Industrial, S.A. institución cuya razón de ser era contribuir al desarrollo del país, mediante la inversión directa en diversas empresas, otorgamiento de créditos, así como la promoción de negocios en distintas ramas de la industria.

Dicha institución desarrolló una política que combinaba inversiones industriales y bancarias e intensivas de capital a largo plazo, con otras de rápida rentabilidad. En el periodo que va de 1941 a 1947, se crean y promueven algunas empresas e industrias ubicadas en ramas tan importantes como la química, manufacturas pesadas del hierro, industria del cemento y energía eléctrica; la creación de dicha institución coincidió con un momento histórico en el desarrollo económico de México, esto es a partir de la década de los cuarenta que es cuando el país entró en una etapa de desarrollo donde el Estado incrementó considerablemente su inversión, la cual estaba dirigida a obras de infraestructura y al impulso de nuevas empresas, en

coparticipación con el sector privado, con el fin de promover el desarrollo económico del país.

Durante el primer año de funcionamiento, esta sociedad se avocó al estudio de lo que habrían de ser los grandes planes industriales a los que se dedicaría como son la iniciación de la industria química, mejoramiento de la industria del cemento, así como el planteamiento de la industrialización agrícola.

De acuerdo a los objetivos y planes trazados por esta institución financiera, podemos mencionar a manera de ejemplo, la creación de varias empresas en diversas ramas industriales; así en 1943 se constituye la empresa Sosa Texcoco, S.A., en asociación con El Banco Nacional de México; en el ámbito de la industria pesada del hierro y laminación, hasta entonces inexistente en México, se fundo fundiciones de Hierro y Acero, S.A., y en la industria metal mecánica las empresas Aceros Esmaltados Acros, industria altamente innovadora para su tiempo, ya que hizo posible la introducción en México de las estufas de gas permitiendo la distribución e instalación de gas licuado en millones de hogares; de igual manera, dentro de esta misma rama se promovieron las empresas Machetes y Cuchillos y Productora Ferretera Mexicana.

Dentro del ramo automotriz se destacan empresas como Willy Mexicana y Willys Overland de México, que más tarde cambiaría a Vehículos Automotores Mexicanos, productora de los automóviles Rambler; por otro lado se adquieren las fábricas de loza Nueva San Isidro y los laboratorios farmacéuticos Criya.

En 1955 se adquirió el paquete accionario de Banco Mexicano, en el cual se incluían algunas emparadoras pesqueras, para posteriormente fundar en 1957 otras empresas comprendidas en este ramo como lo fueron Ocean Garden, Oceanic Cold Storage, Empacadora y Congeladora de Baja California y Congeladora de San Juan.

Es conveniente señalar la promoción de inversiones agrícolas que llevó a cabo Somex, área en que las demás instituciones financieras nacionales desdeñaban por considerarla de baja o nula rentabilidad; sin embargo, la sociedad industrial promovió y apoyó empresas agroindustriales como la Empacadora de Piña Loma Bonita y la Empacadora de Conservas Los Mochis.

En el sector de autopartes, Sociedad Mexicana de Crédito Industrial (Somex) fundó Mexpart, Bendix Internacional para la producción de balatas; Bujías Champion, Mexicana de Automóviles, Y Borg, & Beck, empresa encargada de producir embragues para la industria automotriz.

La promoción llevada a cabo por Somex, abarcó ramos hasta ese entonces inexplorados, como lo fue el desarrollo urbano y la vivienda, en donde participó con la compra de jardines del Pedregal de San Angel, Urbanizadora de Tijuana, e Inmobiliaria Mexicana Industrial, lo que coadyuvó considerablemente al establecimiento y descentralización de industrias en importantes regiones del país; cabe señalar que para el año del 1963 Somex había promovido a través de la creación, compra o traspaso más de 83 empresas.

El impacto social que tuvieron estas acciones es considerable, ya que durante un primer período que abarca desde la fundación de la sociedad, hasta 1963, en donde se vislumbra ya la clara vocación industrial de este grupo, se crearon diversas industrias que contribuyeron a incrementar la oferta de empleos, el desarrollo regional y por lo consiguiente de manera indirecta a un mayor reparto de la riqueza. El modelo adoptado por esta institución reviste vital importancia, ya que se enfoca a proyectos de inversión en áreas prioritarias, llegando inclusive abarcar rubros de carácter eminentemente social como es la vivienda, en donde el Gobierno Federal implementaba de manera incipiente su política de desarrollo urbano y habitacional.

En 1971 Somex participaba directamente en 40 empresas, mismas que comprendían recursos por 1,200 millones de pesos (MMP), representando el 48% del capital conjunto, con un crecimiento dinámico durante el período 1971 -1975, que se manifiesta en magnitudes tales como: aumento en 24 veces el valor de sus exportaciones y solo 3 de las importaciones, creación de fuentes de empleo para 7,00 personas, e incremento de 3 veces de los capitales sociales para llegar a 2,500 MP (70).

Las empresas en operación triplicaron sus ventas, al pasar de 1,800 MP en 1971 a 5,400 MP en 1975, en tanto que las utilidades de 1975 representaron a 4.6 veces las de 1971, esto es, pasaron de 49 a 220 MP; como puede observarse los resultados logrados por este grupo de empresas eran notables, denotando una visión vanguardista en la promoción de negocios, la cual estaría presente durante los siguientes años previos a la creación del Grupo Fisomex.

Los objetivos planteados dentro de la promoción industrial de esta institución bancaria, estuvieron comprometidos como ya fue mencionado con el desarrollo de los sectores estratégicos de la planta industrial de país, los cuales requerían de la participación del Sector Público para coadyuvar al desarrollo de la economía nacional.

Estos objetivos se refieren a continuación. (71)

- Lograr en la medida de lo posible el control de la Industria Básica Nacional
- Conseguir una verdadera transferencia de la tecnología del exterior
- Colaborar eficazmente con la política de descentralización industrial creando nuevos polos de desarrollo económico y mejorar la eficiencia de las empresas

(70) Banco Mexicano Somex.- Informe de Labores 1971 - 1975

(71) Banco Mexicano Somex.- Op Cit.

para que sus productos compitan ventajosamente en los mercados nacionales e internacionales.

- Invertir recursos de capital solamente en aquellos proyectos que, además de ser de interés prioritario para el desarrollo de la industria básica nacional, serían planteados sobre bases económicas firmes, garantizando una adecuada rentabilidad.

En 1975 la producción de las empresas afiliadas al grupo Somex, abarcaba seis ramas principales, con una diversidad de productos, los cuales se describen en el cuadro No. 9

El universo de entidades filiales de Banco Mexicano Somex, estaba constituido en 1975 por 29 empresas, en las ramas cementera, químico-petroquímica, metal mecánica, automotriz, hotelera e inmobiliaria, entre otras.(Cuadro No. 10)

Se destacan en ese año, las ventas logradas, mismas que ascienden a 5,574.6 MP, dando empleo a 16,765 personas, resultados que nos dan una idea del buen desempeño de la sociedad.

En diciembre de 1976, Somex compró al Banco Nacional de México un paquete de acciones de la Asociación Hipotecaria Mexicana, con lo que obtiene la mayoría accionaria de esa institución, iniciando así su proceso de consolidación como Banca Múltiple. Al inicio del gobierno del Presidente José López Portillo, el grupo estaba integrado por Financiera Sociedad Mexicana de Crédito Industrial, -cabeza del grupo-, Banco Mexicano, Asociación Hipotecaria Mexicana y La Financiera Comercial Mexicana, este grupo financiero era además propietario de 40 importantes empresas industriales, turísticas e inmobiliarias.

CUADRO No. 10
PARTICIPACION DE BANCO MEXICANO SOMEX EN EMPRESAS INDUSTRIALES

RAMA	CAPITAL ACTIVOS		VENTAS	PERSONAL
	—Millones de Pesos—			No. personas
Automotriz	397.0	1 534.1	2 341.6	4 332.0
Metal mecánica	189.0	415.6	570.2	2 581.0
Química	970.0	1 182.0	816.9	1 774.0
Maquinaria y equipo para la industria	40.0	93.2	90.7	423.0
Industria de la construcción	368.8	1 076.9	268.0	638.0
Industria de telecomunicaciones	100.8	460.6	634.0	3 063.0
Manufacturas de cartón y envases	45.0	113.6	140.7	450.0
Hotelería	231.2	335.0	450.0	2 300.0
Fraccionamientos e Inmobiliarias	300.1	883.8	46.8	105.0
Otras industrias	51.9	119.2	215.7	1 099.0
T O T A L E S	2 694.6	6 214.0	5 574.6	16 765.0

La integración formal del grupo bancario Somex, se da el 18 de mayo de 1977, bajo un esquema de participación mixta pública y privada, de agente financiero del gobierno y promotor industrial; sus características y objetivos quedaron en su Acta Constitutiva, destacándose los siguientes (72): "...desarrollar un servicio financiero a los sectores prioritarios de la economía nacional; en su carácter de agente financiero del Gobierno Federal, el grupo Somex debe contribuir a la satisfacción de parte de las necesidades gubernamentales por servicios bancarios en general; el grupo Somex tiene la responsabilidad de contribuir al desarrollo industrial del país de manera eficaz y rentable, efectuando inversiones en forma selectiva en áreas prioritarias..."

Ya para 1978 se decide la fusión de la Sociedad Mexicana de Crédito Industrial en su carácter de fusionante, con la Asociación Hipotecaria Mexicana y la Financiera Comercial Mexicana para en 1979 después de fusionar Banca Somex con Banco Mexicano, consolidar este grupo financiero y bancario bajo el nombre de Banco Mexicano Somex, S.A. como una institución de Banca Múltiple.

Es importante señalar que paralelo a este proceso de integración de las diversas instituciones del grupo Somex, se consolida de manera importante su vocación industrial, lográndose en esta época nuevas inversiones, fundamentalmente en el área de la petroquímica, con la iniciación de nuevos proyectos en diversos sectores como son la industria metal mecánica, la turística y otros igualmente relevantes . En 1978 Somex era propietaria de 49 empresas, de las cuales 35 estaban en operación, cuatro en proyecto, tres bajo el régimen de administración y siete eran filiales de las empresas del grupo.

(72) Banco Mexicano Somex.- Apuntes para su historia; editado por Banco Mexicano Sómex.- México, D.F. 1992.- Pag. 220

5.2 Constitución y Desarrollo de Fisomex

El 10 de septiembre de 1979, se constituyó Fomento Industrial Somex, S.A. de C.V., como una entidad tenedora de las acciones de empresas industriales, turísticas e inmobiliarias propiedad de la Banca Somex, bajo el régimen fiscal de las Sociedades de Fomento y con el propósito de administrarlas y desarrollar otras nuevas. Fisomex se crea como una unidad económica de fomento industrial, agrupando bajo un sólo organismo las empresas de ese Banco, dentro de un esquema corporativo, siendo su objetivo principal fomentar la inversión en actividades económicas prioritarias en apoyo a los planes nacionales, el fomento del empleo, la mejora de la balanza comercial y el desarrollo tecnológico del país, bajo los criterios de prioridad que se establecen en los planes nacionales de desarrollo.

"La Constitución de Fisomex Tuvo como fin contar con un instrumento capaz de captar recursos de capital y de crédito de otras fuentes distintas a la tradicional, ya que las necesidades de inversión que demandaban su encuadramiento en los nuevos programas federales de fomento industrial, exigían recursos de una cuantía tal, que no resultaba aconsejable y tal vez ni siquiera posible, que los asumiera una sola institución de crédito..."⁽⁷³⁾

Con la creación de este grupo industrial, las empresas propiedad de Somex dejarán de tener administraciones autónomas, adaptándose una estructura de tipo corporativo, que las agrupó en divisiones de acuerdo con su área de actividad, las cuales se asumen como centros de responsabilidad y de decisión.

(73) Palabras del C. Lic. Mario Ramón Beteta Monsalve, pronunciadas con motivo de la Primera Muestra Industrial de Fisomex; en Banco Mexicano Somex.- Op Cit.- Pag. 259

Fisomex, así constituida, permitió que la administración de sus empresas fuera más ágil, permitiendo la promoción de nuevas inversiones con las ventajas de tipo fiscal y de autonomía que implicaba dicha forma de organización.

La estructura orgánica de Fisomex estaba compuesta inicialmente por 4 direcciones ejecutivas (Operación, Finanzas, Desarrollo y Proyectos Especiales) y 9 direcciones divisionales (química - petroquímica, productos domésticos, bienes de capital, automotriz, transportes y autopartes, habitación, turismo e industrias diversas), las cuales agrupan un total de 29 empresas entre mayoritarias, minoritarias, asociadas y en administración. (cuadro No. 10). La participación de este grupo industrial, estaba enfocada fundamentalmente en las ramas metal mecánica, química y petroquímica, automotriz y de autopartes; hotelera e inmobiliaria.

Gran parte de las empresas y proyectos que operaban en el año que fue creado Fisomex, fueron integradas o evaluadas en el período 1979 - 1981; cabe señalar que en esos años la economía mexicana vivía una etapa de auge con crecimientos anuales del producto interno bruto cercanos al 8%, que rebasaba incluso sus propias tasas históricas de crecimiento (74).

(74) Informe de presentación de Fomento Industrial Somex.- FISOMEX.- Archivo Institucional.- México, 1979.

**CUADRO No. 9
BANCO MEXICANO SOMEX
PRODUCCION DE EMPRESAS FILIALES POR RAMA**

I N D U S T R I A

METAL MECANICA

Calentadores para agua
Candados
Cerraduras
Estufas
Medidores de agua

Parrillas para refrigeradores y estufas
Refrigeradores
Reductores de velocidad
Tornos de precisión clase "A"

AUTOMOTRIZ

Amortiguadores para automóviles
Anillos para motores de automóviles
Autobuses para pasajeros
Automóviles
Balatas para automóviles
Embragues para automóviles
Radiadores

QUIMICA

Acido sulfúrico
Bicarbonato de sodio industrial
Caprolactama
Carbonato de sodio
Ciclohexanol
Ciclohexanona
Cloruro de sodio
Resinas epóxicas
Sosa cáustica
Sulfato de amonio

HOTELERA

Hoteles y restaurantes

INMOBILIARIA

Venta de terrenos y fraccionamientos

DIVERSAS

Cartoncillo cubierto couché
Cemento
Envases para alimentos refrigerados
Loza
Refrescos y agua mineral embotellados

EXPORTACIONES

Autobuses integrales Somex
Cerraduras
Estufas Acros para uso doméstico
Radiadores

Candados
Embragues para automóviles
Loza
Medidores para agua

Cemento
Envases de cartón para la industria
camaronera

Para 1979 las ventas globales de Fisomex ascendieron a más de 17,800 MP, rebasando el monto registrado en 1978; este incremento se debió principalmente a la dinámica de las divisiones de automotores y autopartes, productos domésticos y bienes de capital. (75) La utilidad neta fue del orden de 1'022 MP y su inversión total en activos llegó a la cantidad de 18,300 MP, dando empleo a un total de 22,655 personas.

Es de destacarse que durante 1980 y 1981, sobresale la función que tuvo Fisomex, como agente financiero, al obtener fondos para nuevos proyectos y canalizar préstamos y aportaciones de capital a empresas en operación.

Ya para 1982 el grupo industrial participaba en 47 empresas, entre mayoritarias, minoritarias y nuevos proyectos, dentro de las ramas química- petroquímica, bienes de capital, automotriz y autopartes, aparatos electrodomésticos y electrónicos, así como cerámica, cemento, refrescos, desarrollos inmobiliarios y turismo (Cuadro No. 11), dando empleo a un total de 19,699 personas; 1,568 correspondían a personal corporativo y 18,133 a empleados y obreros; sin embargo la estrategia seguida hasta ese entonces se vio afectada por la conjunción de dos factores: la fuerte crisis económica que vivió el país en ese año, y los problemas estructurales propios de cada empresa, los cuales serán comentados más adelante.

La gran crisis económica que vivió el país a principios de los años ochenta, fue ampliamente comentada en capítulos anteriores (Ver 4.3 La crisis de los ochenta y su impacto en el sector paraestatal), por lo que en este apartado analizaremos concretamente los efectos de tal crisis en el grupo industrial, sus causas y antecedentes, y las repercusiones que hicieron que Fisomex implementara un

(75) Secretaría de Programación y Presupuesto.- Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1981., México 1982.

cambio estructural que le permitió permanecer dentro del sector paraestatal por unos años más.

A partir del segundo semestre de 1981, los signos de crisis económica del país se empiezan a manifestar con mayor fuerza, al hacerse evidente una contracción del mercado petrolero mundial en respuesta, entre otros aspectos, al proceso recesivo de las principales economías industrializadas, provocando con ello que cayera el precio y el volumen del petróleo exportado por México. Por otro lado, a principios de 1982 la sobrevaluación del peso frente al dólar y la relativa abundancia de esta divisa contribuyeron, junto con lo anterior, a impulsar empresas y proyectos financieros con un fuerte respaldo en el crédito externo.

En lo que respecta a Fisomex, durante 1982 se encontraba en pleno proceso de expansión, participando en industrias productoras de bienes intermedios a través de empresas de las ramas química-petroquímica, cemento y las empresas de autopartes; en bienes de consumo, con empresas productoras de automóviles, autobuses, tractocamiones, equipo de comunicación, equipo electromecánico y enseres domésticos; en la industria de bienes de consumo no duradero, mediante la producción de vajillas y refrescos; y en las áreas de habitación y turismo.

Asimismo, participaba en el desarrollo de proyectos, entre los que se destacaban por su importancia y grado de avance: Mexaro, Finacril, Moto Diesel Mexicana, Paradores de Tabasco, Euromex y Acrotec. Durante 1982 Fisomex se consideraba como el grupo más importante de la industria paraestatal en lo que a número de empresas se refiere, sobrepasando a Nafinsa, Sidermex, así como empresas de los ramos pesquero, azucarero, etc.

EMPRESAS PROMOVIDAS POR FISOMEX

DIVISION AUTOMOTORES Y AUTOPARTES	(S) (S) (S) (S) (S) (S) (S) (S) (A) (A) (M) (M)	Diesel Somex Equipos Automotores (EASA) Fundidora Lerma (FURMA) Manufacturera de Cigüeñales de México (MACIMEX) Mexicana de Autobuses (MASA) Traksomex Vehículos Automotores Mexicanos (VAM) Atsugul Mexicana Borg & Beck Manufacturera Mexicana de Partes de Automovil (MEXPART) Bujías Champion de México Forjamex
DIVISION PETROQUIMICA	(S) (S) (S) (S) (A) (A) (M) (M)	Mexaro Películas Sintéticas de México Polietileno de Monterrey (POLIREY) Poliestireno y Derivados (POLIDESA) Productora Quimica de Jalisco Tereftalatos Mexicanos (TEMEX) Glicoles Mexicanos Univex
DIVISION QUIMICA BASICA	(S) (S)	Cloro de Tehuantepec Sosa Texcoco
DIVISION LINEA DOMESTICA	(S) (S) (S) (S) (S) (E)	Aceros Esmaltados (AESA) Acros Estufas y Refrigeradores Nacionales (ERNA) Nueva San Isidro Porcelanas Euromex Manufacturas Electrónicas (MESA)
DIVISION BIENES DE CAPITAL	(S) (S) (S)	Manufacturas Fairbanks Morse Mecamex Mecánica Falk
DIVISION HABITACION	(S) (S) (S) (E) (E)	Inmobiliaria Mexicana Industrial Jardines del Pedregal de San Angel Urbanizadorao de Tijuana (UTSA) Inmobiliaria Somex Incobusa
DIVISION TURISMO	(S) (M) (M) (M)	Inmobiliaria Hotelera Hotelera Calimex Inmobiliaria Hotelera Durango Nacional Hotelera
INDUSTRIAS DIVERSAS	(S) (S) (S) (S) (A) (A) (A)	Embotelladora Garci-Crespo Granja Buenagua Manufacturas Gargo Transportes Garci-Crespo Cementos Anáhuac del Golfo Industria de Telecomunicación (INDETEL) Tuberías y Estructuras (TUBESA)

(S) = Subsidiarias 50% a 100% del capital social
(A) = Asociadas 26% al 49% del capital social

(M) = Minoritarias 1% al 25% del capital social
(E) = En administración

El deterioro de la economía internacional y especialmente la recesión que se vivió en los Estados Unidos, repercutió también en el país al disminuir la demanda de productos exportados, entre los que se figuraban las materia primas para la elaboración de fibras, donde Fisomex participaba en algunas de sus empresas y proyectos más importantes.

Al finalizar 1982, la crisis de la economía mexicana provocó una devaluación del tipo de cambio de más de 5.5 veces, un incremento en los precios cercano al 100% y existía el peligro inminente de que la producción se estancara, en mayor o menor grado, en casi todas las ramas de la actividad económica de la empresa. Lo anterior, aunado a la falta de confianza en las perspectivas económicas del país, vino a lesionar gravemente la ejecución de los nuevos proyectos y los resultados de la Tenedora y de las empresas apalancadas en moneda extranjera.

Los proyectos de Fisomex resintieron sensiblemente tales acontecimientos, retrasando de manera considerable las negociaciones financieras que se tenían con diversos grupos para apoyar su desarrollo; por otra parte, la situación de los mercados internacionales se tornó crítica y varios de los proyectos que tenían perspectivas de colocación en dichos mercados, vieron modificado su entorno.

Además de todos estos factores vinculados a la crisis prevaleciente en el país y el entorno internacional, se agudizaron los problemas de tipo estructural propios del grupo industrial; en este sentido, se hizo patente que la Tenedora y las empresas se habían sustentado principalmente en financiamientos de corto plazo y no en aportaciones suficientes de capital. En el caso de las aportaciones de capital, las empresas en operación que generaban utilidades transfirieron recursos hacia proyectos en ejecución, lo que provocó su descapitalización.

También se puso de manifiesto la obsolescencia de algunas plantas industriales, así como problemas de ubicación, eficiencia y productividad, de mantenimiento y pérdida de margen en la relación costo-precio de algunos productos. Lo antes mencionado ocasionó que los resultados obtenidos por las empresas del grupo para 1982, fueran desfavorables, presentándose un saldo negativo de 9,360 MP; por otro lado la plantilla de personal del grupo industrial ascendía a 19,699 personas de las cuales 1,568 integraban las áreas corporativas, enfrentándose problemas de flujo de efectivo para el pago de nómina, proveedores y contratistas.⁽⁷⁶⁾

La deuda bancaria total del grupo ascendía a 482 Millones de Dólares, con unas necesidades de inversión del orden de 750 Millones de Dólares; algunas empresas presentaban situaciones especialmente problemáticas, destacándose: Vehículos Automotores Mexicanos que había suspendido operaciones desde agosto de 1982; Mexicana de Autobuses contaba con inventarios cercanos a las mil quinientas unidades y pedidos que no sobrepasaban a 200; la empresa Atsugi, que estaba desarrollando proyectos en coinversión con Japón, tenía faltantes importantes de capital pero de mayor magnitud eran los de Acrotec, Euromex, Moto Diesel Mexicana, Finacril, Nikko y sobre todo Mexaro; así mismo, había empresas con problemas serios de mantenimiento como Cloro de Tehuantepec que requería de un programa urgente de rehabilitación.

Por otro lado existían problemas de consolidación de cifras entre 117 empresas, dado que cada una de ellas tenía sus propios sistemas contables y se carecía de sistemas integrales de información. Aunado a lo anterior, los proyectos de Fisomex resintieron sensiblemente tales acontecimientos, retrasando de manera considerable las negociaciones financieras que se tenían con diversos grupos para apoyar su desarrollo.

(76) Banco Mexicano Somex.- Informe de Labores 1979

Resumiendo lo anterior al cierre del ejercicio de 1982, el 70% de las empresas en operación generaban pérdidas; los proyectos no generaban ingresos y requerían de aproximadamente 750 Millones de Dólares para su terminación, destacando:

(Millones de Dólares)	
Mexaro	600
Moto Diesel Mexicana	30
Euromex	40
Acrotec	40
Finacril	40

Por otro lado existía un notable exceso de personal en las empresas operativas, administradoras y el corporativo de Fisomex, y dado su objetivo de crecimiento en todas sus áreas, se incurría en altos costos de operación, lo que impidió modernizar su planta industrial.

La deuda bancaria del grupo estaba contratada 80% en moneda extranjera y 75% a corto plazo; por otra parte, la pérdida cambiaria, los resultados obtenidos y los intereses por pagar, requerían de recursos adicionales por 35,000 MP para 1983, cantidad que resultó superior a las ventas del grupo durante 1982.

Como puede observarse los resultados del grupo industrial eran desfavorables y poco alentadores; algunas de sus empresas se encontraban en situación de quiebra técnica. La crisis de 1982 fue tan severa que los pronósticos que tenía la institución fueron insuficientes, dado que Fisomex era un grupo en pleno crecimiento y expansión.

A consecuencia de lo anterior se hizo necesario implementar una estrategia que permitiera solventar la problemática de las empresas que operaban deficitariamente, para lo cual atendiendo los lineamientos de racionalización y reordenación

económica, emitidos por el gobierno federal, establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (Ver 4.4 Redimensionamiento del Sector Paraestatal), Fisomex planteó tres alternativas de solución:

- 1.- Desaparición total del grupo industrial con un costo para el gobierno federal de aproximadamente 600 Millones de Dólares.
- 2.- Desmembramiento del grupo mediante el traspaso de empresas a otras entidades del sector público, o la formación de controladoras para rama Industrial.
- 3.- Implantación de un programa de ajuste y saneamiento financiero más severo tendiente a adecuar al grupo industrial al entorno económico prevaleciente y a los nuevos lineamientos de política del Gobierno Federal.

En reunión efectuada conjuntamente, con las Secretarías de Hacienda, Programación y Presupuesto, Energía y Minas y de la Contraloría, se decidió seguir la tercera alternativa, implantándose el llamando "Programa Estratégico Fisomex 1983 - 1988", cuyos objetivos eran (77):

- Consolidación del grupo industrial mediante la venta, traspaso y liquidación de empresas no prioritarias ni estratégicas.
- Saneamiento de la estructura financiera de las empresas y del corporativo a través de la renegociación de su deuda externa, la venta de activos y el mejoramiento de los indicadores de productividad y rentabilidad.
- Modernización y simplificación de la administración de las empresas y el corporativo.
- Crecimiento selectivo del grupo a través de la promoción de negocios rentables en asociación temporal con inversionistas privados nacionales y extranjeros, en ramas industriales relacionadas con la actividad de Fisomex.

(77) Fisomex.- Memoria Institucional.- México, 1989.- Pag. 5

En resumen la estrategia planteada por el grupo industrial contemplaba su redimensionamiento y consolidación mediante la desincorporación de empresas no estratégicas ni prioritarias; el saneamiento financiero de las que permanecieran en el grupo, y el crecimiento selectivo mediante la participación temporal en proyectos rentables.

Parte importante del proceso de redimensionamiento del Grupo Fisomex, se vierte en el Programa de Modernización Administrativa que se implementó análogamente a este proceso; dicho Programa constituía la parte medular de la estrategia de saneamiento financiero y propiamente de su redimensionamiento.

Resultaron por lo tanto de vital importancia las acciones tomadas en varios rubros, fundamentalmente en los aspectos de planeación, evaluación, información y control, las cuales contribuyeron sin lugar a dudas a elevar la eficiencia y productividad de Fisomex, por lo que a continuación comentaremos los aspectos más sobresalientes de este Programa.

En el área de planeación se incorporó el sistema de planeación estratégica, formulándose planes operacionales a 5 años; en estos planes se planteaban las fuerzas y debilidades del Grupo Industrial, su objetivo principal era conocer las oportunidades que se presentaban dentro de su entorno, implementado un ciclo de planeación-evaluación a nivel corporativo y de empresas, con el fin de detectar las desviaciones en las metas y programas, aplicándose en su caso las medidas correctivas necesarias. (78)

Por otro lado, Fisomex implementó las contralorías internas; el Sistema Único de Información para los Consejos de Administración, los "radares financieros" y el

(78) Minuta de la reunión celebrada a las 10:00 Hrs. del 25 de mayo de 1983 en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"tablero de mando", elementos que sirvieron para alcanzar un control efectivo en la operación y gestión de las empresas y el corporativo, los⁹ cuales serán comentados más adelante. Cabe señalar que las contralorías fueron establecidas tanto a nivel corporativo como de empresas, destacándose la instalación en todas las empresas de las unidades de quejas y denuncias.

En cuanto a sistemas de información se implemento el "Sistema Unico de Información" que permitió unificar los criterios contables, establecer un flujo oportuno y veraz de información de las empresas hacia el Corporativo.

En este contexto, fue desarrollado un sistema computarizado de información denominado "Tablero de Mando", como una herramienta para la toma de decisiones a nivel directivo, el cual contiene datos relevantes tanto a nivel de empresas como del corporativo.

Fisomex diseñó procedimientos y sistemas que fueron innovadores en su tiempo, con el fin de alcanzar mejores resultados; dentro de estos podemos mencionar el llamado "Radar Financiero", sistema que permitió analizar de manera gráfica la situación financiera de las empresas por medio de la comparación de sus principales razones financieras obtenidas contra los promedios de la rama industrial en las que participaba.

Derivado de la contracción de los mercados y del redimensionamiento del Grupo, se realizaron ajustes en la plantilla de personal, reduciendo un total de 5,550 plazas en el período 1982 - 1987, y en el caso del personal corporativo se redujo de 1,568 empleados en 1982 a tan sólo 185 en 1987. (79)

(79) Fisomex.- Memoria Institucional.- México, 1989

Con la aplicación de los programas comentados se lograron alcanzar mejores indicadores de productividad y eficiencia obtenidos por el Grupo en el período 1982 - 1988 (ver gráfica 1); se destaca la Utilidad Neta sobre Ventas, la cual pasó de (15%) en 1982, a 17% en 1988, disminuyéndose por otro lado los Gastos de Operación a Ventas de un 13% en 1982 a 4% en 1988.

Por otro lado, la política de inversiones estuvo sustentada en criterios de selectividad, eficiencia y productividad, buscando la participación mayoritaria del sector privado nacional y extranjero en proyectos rentables; así tenemos que durante 1983 - 1988 Fisomex efectuó inversiones por el equivalente a 94.6 millones de dólares ⁽⁸⁰⁾, las cuales fueron realizadas básicamente con recursos propios de las empresas y de la Tenedora (ver gráfica No. 2).

La decisión del Gobierno Federal de desincorporar el sector Industrial paraestatal se instrumentó en Fisomex en primera instancia a través de la salida de la industria automotriz y de autopartes, así como la de ramas no prioritarias para la participación estatal, y la del sector turismo; cabe señalar que en la transformación de 1983 de Banco Mexicano Somex en Sociedad Nacional de Crédito, y ante la imposibilidad legal de ser propietario del capital social del grupo industrial, se tomó la decisión de que el Gobierno Federal adquiriese las acciones de Fisomex y se estableciera en el banco un mandato de administración. Con esta acción se integra a Fisomex como una de las empresas paraestatales más fuertes dentro del sector industrial. ⁽⁸¹⁾

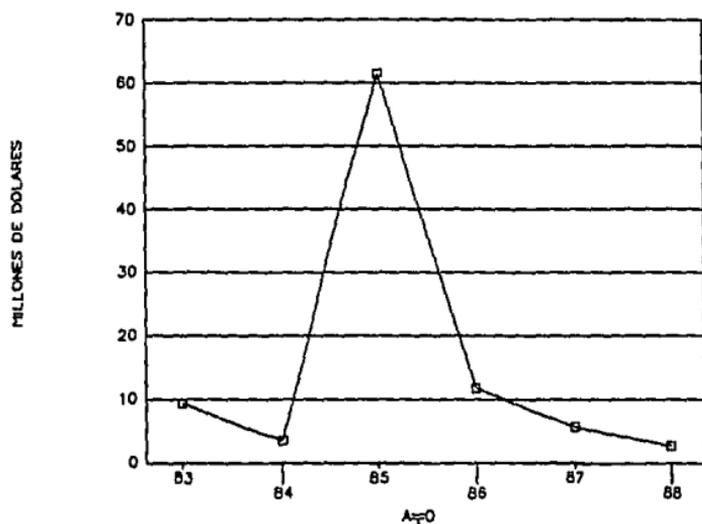
Como se puede observar, la política fundamental para el redimensionamiento de Fisomex, estaba dirigida a desincorporar de manera paulatina, empresas que no eran prioritarias; en el caso del ramo automotriz, existía una gran competencia de parte

(80) Fisomex.- Op. Cit. Pag. 26 y 27

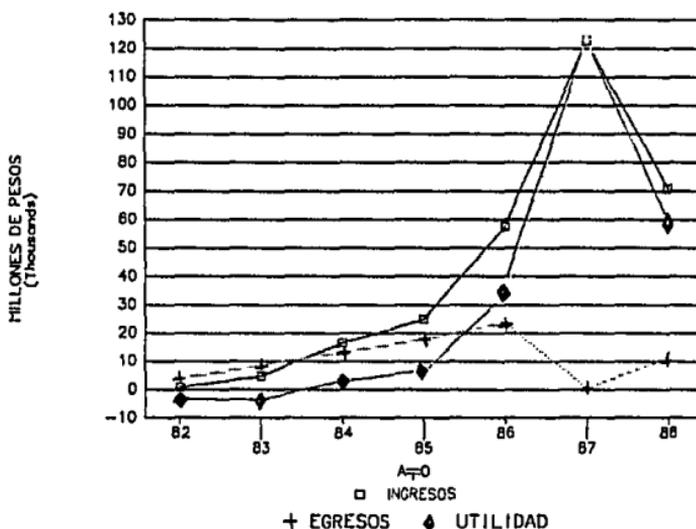
(81) Fisomex.- Op. Cit.

del sector privado, el cual contaba con planes mas agresivos de venta y con una planta mas competitiva y moderna, aunado a la contracción natural del mercado, a consecuencia de la crisis por la que atravesó el país en esos años. Por otro lado en lo que respecta al sector turismo, éste requería de fuertes inversiones para impulsar polos de desarrollo, situación que ante la escasez de recursos era poco posible llevarla a cabo por Fisomex, además de que existían otros organismos estatales encargados de la promoción y la inversión en este sector.

GRAFICA 1
FISOMEX
INVERSIONES REALIZADAS



GRAFICA 2
FISOMEX
 RESULTADOS DE OPERACION 1982-1988



5.3 cambio estructural y proceso de repunte

El proceso de desincorporación de Fisomex y sus empresas abarca seis años que van de 1983 a 1988; dicho proceso se lleva a cabo análogamente con diversas acciones que perseguían como ya fue apuntado la implantación de un programa de saneamiento financiero tendiente a lograr que Fisomex se convirtiese en una empresa rentable y eficiente.

En este sentido, se analizará a continuación tanto el procedimiento de venta, liquidación, traspaso y fusión de las empresas del grupo industrial, como también las medidas adoptadas para lograr su crecimiento dentro de un marco de racionalidad y eficiencia, mencionándose además los resultados obtenidos por las empresas para cada año específico; de igual manera se analiza la coyuntura político económica prevaleciente en el país en esos años.

Es conveniente reiterar que el período de nuestro análisis comprende de 1983 a 1988, año este último en el que el Gobierno Federal emite la resolución que desincorpora totalmente a Fisomex del sector paraestatal. En este contexto, el 30 de septiembre de 1983 Fisomex vendió la empresa Vehículos Automotores Mexicanos y su empresa comercializadora a la compañía francesa RNUR a un precio de 19 millones de dólares; el producto de esta venta fue entregado a la Tesorería de la Federación.

Asimismo se traspasó la Empresa Mexicana de Autobuses al consorcio Dina, las empresas Traksomex y Man, fueron cerradas, dado su poca viabilidad financiera ante los cambios del entorno económico y en el caso de Traksomex se inició su proceso de liquidación. Se suspendieron dos proyectos del Sector Turismo y se procedió a la liquidación de Tursomex.

Es importante mencionar el apoyo que otorgo el Gobierno Federal al grupo industrial, mediante a la asunción de pasivos de empresas en proyecto de venta, mismos que se asumieron en el momento de su enajenación, así como la aportación de recursos fiscales (82).

Es importante señalar que para efectuar la venta y traspaso de empresas, se diseñó un procedimiento específico (83) que contempla los lineamientos emitidos por el Gobierno Federal para tal efecto, y del cual se destacan las siguientes actividades:

- I.- Autorización del Ejecutivo Federal
 - Autorización de la Coordinadora Sectorial
 - Autorización de la Secretaría de Programación y Presupuesto

(82) Acta de la reunión efectuada el 17 de mayo de 1985, en Banco Mexicano Somex con la participación de las Secretarías de Programación y Presupuesto, Energía, Minas e Industria Paraestatal y Hacienda y Crédito Público.

(83) La Experiencia de Fisomex.- Op. Cit.

- Resolución Presidencial

II.- Nombramiento del Liquidador

- Asamblea General Extraordinaria de Accionistas
- Protocolizar Acta
- Inscripción del nombramiento en el Registro Público del Comercio

III.- Cobranza

IV.- Venta de Activos

- Inmuebles
- Muebles

V.- Pago de Pasivos

VI.- Regularización Financiera y Administrativa

- Estados Financieros dictaminados y aprobados
- Depuración Contable
- Registro de Control Accionario
- Trámite ante Dependencias

VII.- Asuntos Jurídicos

VIII.- Balance Final

- Publicación en el Diario Oficial de la Federación
- Asamblea General Extraordinaria de Accionistas
- Protocolizar el Acta
- Depositar Balance en el Registro Público del Comercio

IX.- Trámites Finales

- Bajas en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Baja en el Registro de la Administración Pública Federal (Secretaría de Programación y Presupuesto)
- Baja en Cámaras Industriales y Comerciales

- Comunicar conclusión del proceso a la coordinadora del Sector y a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación
- Custodia de Archivos

Durante 1983 Fisomex desincorpora 2 empresas, disminuyéndolas de 177 a 175, así mismo, se reduce su personal de 19,699 personas a 14,536, correspondiendo 3,400 a venta y traspaso de empresas y 1,763 a liquidación.

Los resultados obtenidos en este período, comprenden una utilidad bruta sobre ventas, incrementada de un 21 a un 31%; los gastos de operación disminuyeron del 13 al 12% sobre ventas y una utilidad neta de -15% a -5% sobre ventas (ver gráfica 3), sin embargo la pérdida del grupo se incremento de -3,357 a -3,815 MP, persistiendo los problemas de flujo de efectivo y la necesidad de apoyos adicionales por parte del Gobierno Federal.

Ya para 1984, y como consecuencia de la implantación de las medidas de política económica adoptadas por el Gobierno Federal, entre las que se destaca el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), así como la venta de empresas y la renegociación de la deuda externa, se manifiesta un crecimiento en la producción y el empleo, y un producto interno bruto del 3.5% aunque el déficit del sector público resultó mayor que el programado ⁽⁸⁴⁾.

Tomando en consideración el comportamiento de la economía durante este año y a partir de los avances y resultados obtenidos por Fisomex en 1983, se diseñó el programa del grupo industrial para 1984; los aspectos mas relevantes fueron:

- 1.- Continuación de los programas iniciados en 1983 en cuanto a la venta, traspaso y liquidación de empresas.

(84) Secretaría de Programación y Presupuesto.- Cuenta de la Hacienda Pública Federal.- México.- 1985.

- 2.- Continuación con los proyectos Finacril, Nikko, Acrotec, Euromex y Man, cancelándose Mexaro por instrucciones del Gobierno Federal.
- 3.- Cierre de líneas de producción de empresas productivas de bienes de capital
- 4.- Se procedió a cerrar plantas y a reducir personal en la división de productos domésticos.
- 5.- Con las empresas de la división química-petroquímica continuaron los programas de exportación.
- 6.- Continuación con los programas de eficiencia y productividad
- 7.- Se fortalecieron los programas corporativos de finanzas, planeación financiera, control presupuestal, control de financiamientos, flujo de efectivo, planeación fiscal, tesorería y otros.

En lo que respecta la venta de empresas, durante 1984 no existió ningún avance, (ver gráfica 4) de igual manera en el proceso de liquidación no se lograron resultados; sin embargo por instrucciones del Gobierno Federal se traspasó la empresa Moto Diesel Mexicana a Dina. Por otro lado se liquidaron 871 empleados, disminuyendo la plantilla de personal de 14,536 a 13,665. Los recortes de personal fueron principalmente en Fisomex, empresas administradoras y proyectos suspendidos.

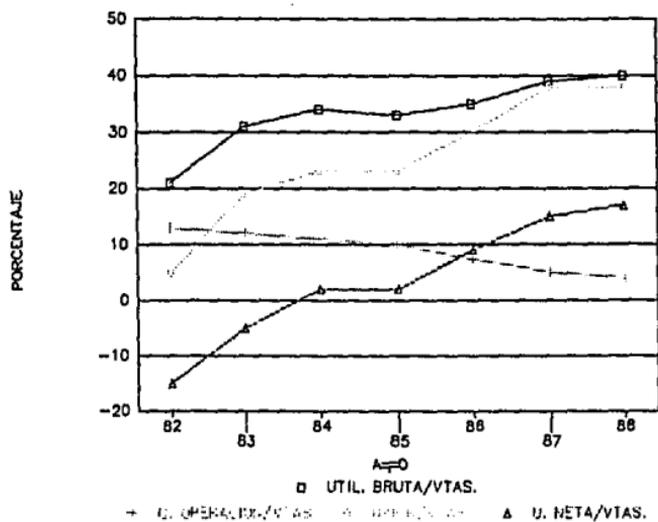
Las ventas del grupo en este año fueron inferiores a la inflación; la relación de utilidad bruta a ventas en los resultados totalizados de las empresas se incrementó del 31 al 34%; los gastos de operación a ventas bajaron del 12 al 11% y la pérdida neta de -5% sobre ventas pasó a utilidades de 2%.

Cabe señalar que en este año, Fisomex aportó capital a sus empresas por un total de 1,700 millones de pesos, lo que permitió sanearlas financieramente. modificándose la tendencia de pérdidas al obtenerse utilidad de 3,210 millones de pesos; finalmente el

grupo contó con un flujo de caja positivo que le permitió pagar sus gastos de administración.

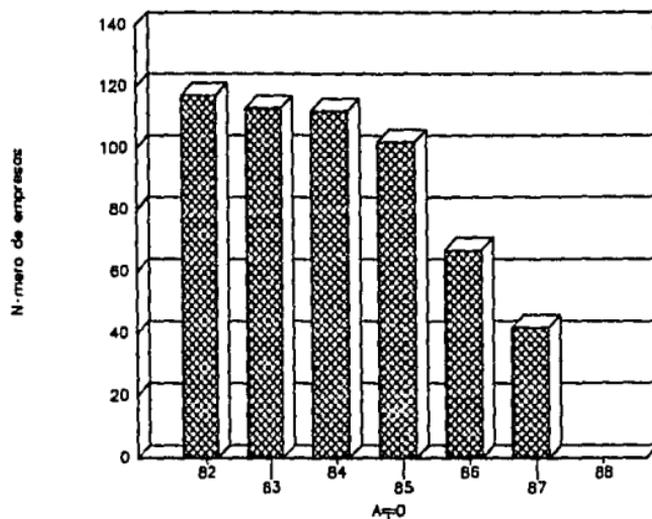
EMPRESAS FISOMEX

INDICADORES DE PRODUCTIVIDAD



FISOMEX

DESINCORPORACION DE EMPRESAS



En 1985 el Gobierno Federal, propietario de las acciones de Fisomex, diseñó el mecanismo para la venta de empresas públicas. Este procedimiento consistió en la designación de Sociedades Nacionales de Crédito responsables de evaluar y determinar el valor de las empresas, promover su venta y finalmente, proponer a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los posibles compradores y las condiciones de venta. Después de analizar las propuestas presentadas por las Sociedades Nacionales de Crédito, la SHCP toma su decisión y remite la resolución de venta respectiva (Ver 4.5.1 Procedimiento de Desincorporación de las Entidades Paraestatales).

Aplicando dicho procedimiento en este año se venden 8 empresas propiedad de Fisomex, destacando las siguientes: el Grupo Garci Crespo y Mex Par; se traspasa a Dina la empresa Man y a la Sidena la empresa Furma así como la Inmobiliaria Somex que se traspasa a su propietario el Banco Mexicano Somex. En cuanto a la liquidación de empresas, se continúa con las tareas en la materia, lográndose avances importantes en cuanto a la depuración interna pero sin obtener resultados concretos; de igual manera se concluyen los proyectos Finacril, Acrotec y Euromex correspondientes a las ramas químico-petroquímica, y productos domésticos, continuándose con la construcción del hotel Nikko.

Las inversiones del grupo industrial para 1985 ascendieron a 61.5 millones de dólares; cabe señalar que el número de entidades controladas por Fisomex en ese año se reduce a 102. Por otro lado, en 1986 el país se enfrenta nuevamente a una coyuntura económica interna muy desfavorable, la cual se manifiesta principalmente en la caída en los ingresos petroleros y la escasez de recursos crediticios.

Como parte de las acciones emprendidas por el Gobierno Federal para enfrentar la crisis se establece el "Programa de Aliento y Crecimiento", con el objeto de lograr un

ajuste en la economía y sentar las bases para lograr su estabilización y recuperación posterior ⁽⁸⁵⁾.

En este contexto, el grupo Fisomex se ve afectado en su operación y resultados ya que si analizamos los distintos índices de producción, se pueden observar serios desequilibrios, dentro de los que se destacan, la disminución de la industria manufacturera a un 4.6%, así como también en un su demanda interna en un 6.9%, sin embargo los artículos más afectados fueron los automóviles, ya que su producción se redujo en un 31%.

Para este período el grupo industrial prosigue con su política de desincorporación de empresas, vendiéndose durante 1986, 27 sociedades entre las que se destacan: Grupo Prodosomex constituido por dos empresas; Porcelanas Euromex y Nueva San Isidro; Grupo Cementos Anáhuac y Atsugui Mexicana.

La liquidación abarcó a 5 empresas de las ramas químico-petroquímica y metal mecánica, respectivamente; por otro lado es de destacarse las inversiones realizadas análogamente a su proceso de desincorporación, por este grupo industrial, tal es el caso del hotel Nikko - México, cuya inversión para 1986 ascendió a 11.7 millones de dólares.

Con el fin de formalizar todas las medidas adoptadas a esta fecha, el Gobierno Federal a través del comité intersecretarial, elaboró un convenio que completaba los siguientes conceptos ⁽⁸⁶⁾:

- Asunción de pasivos vinculados a empresas en desincorporación por 112.7 millones de dólares.

(86) Acta de la reunión del Comité Intersecretarial celebrada el 18 de junio de 1986, con la participación de las Secretarías de Programación y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público, Energía, Minas e Industria Paraestatal, de la Contraloría General de la Federación, Fisomex y Banco Mexicano Somex.

- Traspaso de las empresas Masa y Man a DINA; transferencia de pasivos a DINA por 44.9 millones de dólares.
- Asunción de 30 millones de dólares para compensar el valor en libros de las empresas vendidas al 30 de septiembre de 1986.
- Entrega a Fisomex de 12 millones de dólares recibidos por el Gobierno Federal del grupo Cementos Anáhuac como resarcimiento de pérdidas.

Con el cumplimiento de los cuatro puntos anteriores se recompensaban las interrelaciones financieras Fisomex - Gobierno Federal al 31 de septiembre de 1986 (Cuadro No. 12). Dentro de los resultados obtenidos por el grupo industrial en el período de referencia, sobresale el hecho de que la totalidad de las empresas del grupo genera utilidades, aumentando la utilidad bruta a ventas a un 35%; los gastos de operación se reducen del 10 al 7.4%, y la utilidad neta aumenta en un 9%;

Durante 1986 se puede decir que se cumplen los objetivos de Fisomex, al lograr la autosuficiencia financiera, resultado de un buen desempeño en la operación de sus empresas. En 1987 se experimentó una ligera recuperación de la economía, reflejada en una mayor generación de empleos, una reducción en el ritmo de la inflación y un crecimiento del PIB, alcanzando un 1.4% por dicho período.

Casi todos los sectores de actividades registraron crecimiento, destacándose entre otros la minería y la industria manufacturera; sin embargo la inestabilidad de los mercados financieros en los últimos meses de ese año provocan fuertes desequilibrios que generaron una demanda excesiva de dólares, causando en consecuencia la devaluación de la moneda; situación que causó un mayor aumento en los precios y tarifas del sector público.

FISOMEX
FINIQUITO DE LAS INTERRERALACIONES FINANCIERAS CON EL GOBIERNO FEDERAL
(Millones de Pesos)

• TRASPASO DE EMPRESAS AL GOBIERNO FEDERAL		<u>266 058</u>
Traspaso al Gobierno Federal de acciones de empresas en proceso de venta		<u>185 271</u>
Sosa Texcoco	80 774	
Tereñalatos Mexicanos, S.A. de C.V.	55 422	
Manufacturera de Cigüñales de México, S.A. de C. V.	41 540	
Inmobiliaria Mexicana Industrial, S.A. de C.V.	6 635	
Inmobiliaria Hotelera, S.A.	900	
Paradores de Tabasco, S.A. de C.V.		
Traspaso al Gobierno Federal de las acciones de la División Habitación.		<u>79 148</u>
Urbanizadora de Tijuana, S.A. de C.V.	35 164	
Incobusa, S.A. de C.V.	28 758	
Jardines del Pedregal de San Angel, S.A. de C.V.	15 226	
Traspaso al Gobierno Federal de las acciones de:		<u>168</u>
Inmobiliaria Tuzandépetl, S.A. de C.V.	140	
Mexaro, S.A. de C.V.	28	
Traspaso al Banco Mexicano Somex de las acciones de:		<u>1 045</u>
Almacenadora Somex	583	
Mex - Plus	23	
Paradores de Tabasco, S.A. de C.V.	439	
Traspaso al Gobierno Federal de las acciones de las empresas en proceso de liquidación:		<u>426</u>
Administración Corporativa de Sociedades Mexicanas, S.A. de C.V.	208	
Desarrollo Dirigido Somex, S.A. de C. V.	36	
Promotora Turística Somex, S.A. de C.V.	121	
Petrosomex, S.A. de C.V.	36	
Productos Domésticos Somex, S.A. de C.V.	1	
Traksomex, S.A. de C.V.	24	
• PAGO DE DIVIDENDOS AL GOBIERNO FEDERAL (1985, 86, 87, 88)		<u>177 602</u>
Depósitos en la Tesorería de la Federación una vez compensada la asunción de pasivos y el servicio de la deuda.	97 489	
Cesión de derechos sobre cuentas por cobrar	53 024	
Depósito en la Tesorería de la Federación de efectivo y valores	27 289	
• ENTREGA AL GOBIERNO FEDERAL DE RECUPERACIONES DE TRAKSOMEX		<u>3 700</u>
• FUSION DE FISOMEX CON MEX - PLUS		<u>145 498</u>
Valor contable	6 007	
Entrega en efectivo para aportaciones de capital	139 491	
T O T A L		<u>593 059</u>

Cabe señalar que en ese año el ritmo inflacionario aumentó considerablemente, lo que llevó a cerrar el año con una tasa anual de 159.2%.

Ante tal situación las autoridades gubernamentales realizan una concertación en los sectores privado y social, a efecto de lograr fundamentalmente el control de

la inflación. En este contexto se establece el "Pacto de Solidaridad Económica"

(87), cuyos objetivos principales eran fortalecer las finanzas públicas, mediante la reducción del gasto público; realizar negociaciones salariales congruentes en la realidad económica del país y reforzar la apertura comercial mediante la adopción de aranceles más bajos. Durante este año Fomento Industrial Somex, realizó la venta de 5 de sus empresas, asimismo, se concreta la liquidación de 20 empresas, continuando en proceso otras 17.

Es importante mencionar que en reunión del Consejo de Administración en septiembre de 1986, se ratifica el nuevo sentido de misión para Fisomex, al pasar de una entidad eminentemente administradora a una promotora de nuevas inversiones, bajo un esquema de temporalidad y participación minoritaria (88).

Es a partir de 1987 que este enfoque se cristaliza con las inversiones realizadas en el proyecto portuario de Altamira Tamps. y Almacenadora Somex; así mismo se continúa con el proyecto del hotel Nikko - México, destinándose recursos por 3.5 millones de dólares, totalizando un monto global de 120 millones de dólares.

En este año se logró el nivel totalizado de utilidad bruta a ventas del 39%, gastos de operación del 5% y utilidad neta del 15% sobre ventas. El personal total al final del año ascendió a 2,832 y en el corporativo fue de 185 personas; se obtuvo una utilidad

(88) Fisomex.- Reunión del Consejo de Administración.- México 21 de septiembre de 1986.

neta de 123,149 millones de pesos, contándose con un flujo de efectivo superavitario que permitió afrontar todas sus obligaciones.

5.3.1 Procedimiento de Desincorporación de Fisomex

El cambio estructural iniciado en 1983, culminó en una serie de acciones que se concretizan en un sólo objetivo; desincorporar totalmente a Fomento Industrial Somex, S.A. de C.V., del sector paraestatal. El 11 de abril de 1988 se presenta a la consideración de la Comisión Intersecretarial Gasto - Financiamiento el proyecto con el que culmina el proceso de redimensionamiento del grupo industrial; destacándose primordialmente el llamado "Programa Estratégico Fisomex" ⁽⁸⁹⁾

La aplicación de éste programa tenía como objetivo continuar con los procesos de venta ya iniciados, el traspaso y la liquidación de empresas a través de la liquidación de Fomento Industrial Somex, como controladora de dichas entidades.

Para lograr la venta de Fisomex, el programa consideraba la desincorporación de las empresas en proceso a través de las Sociedades Nacionales de Crédito, la transferencia a la SEDUE de 21 empresas de la división habitación; la transferencia de inmobiliaria Tuzandépetl y Mexaro; y la desincorporación de empresas en proceso de liquidación.

Resulta de particular interés el mecanismo adoptado para la venta de Fisomex, a través de una Sociedad de Inversión de Capitales (SINCA) denominada Mexplus, empresa constituida en 1986 con la participación de Fisomex.

(89) Acuerdos de la XV Sesión Extraordinaria del 11 de abril de 1988 de la Comisión Intersecretarial Gasto Financiamiento.

El 3 de junio y 20 de julio de 1988, la Asamblea de Accionistas aprueba las acciones que habrían de ejecutarse para dar cumplimiento al Programa Estratégico; sobresaliendo las siguientes:

- Asunción de los pasivos de Fisomex por el Gobierno Federal compensados con la contraparte de los adeudos de éste con el grupo industrial.
- Traspaso de las acciones propiedad de Fomento Industrial Somex, S.A. de C.V. de las empresas en proceso de venta.

El 20 de julio de 1988 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la resolución de la Secretaría de Programación y Presupuesto mediante la cual autoriza la desincorporación de Fisomex del sector paraestatal, a partir de la propuesta formulada por la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal en su carácter de coordinadora sectorial ⁽⁹⁰⁾.

Esta resolución consideraba como punto principal la fusión de la empresa estatal mayoritaria Fomento Industrial Somex, S.A. de C.V. con una Sociedad de Inversión de capital accionario, denominada Mexplus, S.A. de C. V. participando ésta última como fusionante; lo anterior con el propósito de que una vez que se incrementara el capital social de la fusionante, sus acciones serían colocadas en la Bolsa Mexicana de Valores para su enajenación, y el producto de su venta se depositaría en la Tesorería de la Federación.

Así mismo, se destaca la enajenación a título gratuito en favor del Gobierno Federal, de las acciones representativas del capital social que Fisomex tiene suscritas en diversas empresas que son necesarias para la conducción de la política sectorial de desarrollo urbano y ecología y de energía y minas e industria paraestatal; o bien de

(90) Diario Oficial de la Federación.- 29 de julio de 1988.

aquellas en que tendrían que concluirse los procesos de enajenación de la participación estatal ó de disolución y liquidación ya acordados por el propio Gobierno Federal.

Resulta importante analizar el procedimiento final con el que culmina la desincorporación de Fisomex el cual abarca acciones concluyentes que comprenden fundamentalmente el traspaso de acciones de Fisomex al Gobierno Federal, así como las medidas administrativas y legales necesarias para tal efecto.

En cumplimiento al acuerdo de la Asamblea Extraordinaria de Accionistas de Fisomex, el día 22 de julio de 1988 se celebró la Asamblea de Accionistas de Mexplus en donde se acordó y se firmó un convenio de fusión entre Fisomex y esta última sociedad.

Las participaciones accionarias que Fisomex posee en empresas industriales y que se transfirieron a Mexplus para la fusión de ambas sociedades fueron ⁽⁹¹⁾:

EMPRESAS	PARTICIPACION %
Inmobiliaria Nikko Somex, S.A. de C.V.	51.00
Indetel, S.A. de C.V.	40.69
Industria Electrónica de Exportación S.A. de C.V.	49.00
Sintec Electrónica, S.A. de C.V.	49.00
Sindetec Electrónica, S.A. de C.V.	49.00
Polimar, S.A. de C.V.	9.00
Respsol Mexicana, S.A. de C.V.	24.00
Promotora Industrial Fimex, S.A. de C.V.	100.00
Bujías Champion de México, S.A. de C.V.	15.90

(91) Fomento Industrial Somex.- Sesión del Consejo de Administración.- Ciudad de México, 23 de agosto de 1988.

Como ya fue señalado anteriormente, se acordó el traspaso de acciones al Gobierno Federal de empresas en proceso de venta:

Sosa Texcoco, S.A. de C. V.; Tereftalatos Mexicanos e Inmobiliaria Mexicana Industrial, S.A.; la empresa Paradores de Tabasco, S.A. se transfirió a Banco Mexicano Somex, S.N.C. para que este promoviera su enajenación una vez determinada la participación accionaria del Gobierno Federal en esta empresa.

En cuanto a la desincorporación de las empresas en proceso de liquidación, se transfirieron también las acciones al Gobierno Federal de las siguientes empresas:

- Desarrollo Dirigido Somex
- Petrosomex
- Turksomex
- Traksomex
- Prodosomex

Cabe señalar que la liquidación de empresas arriba mencionadas, fue encomendada a Administración Corporativa de Sociedades Mexicanas, (A. C. Somex), empresa filial del grupo industrial; así mismo, se entregaron las aportaciones de capital presupuestadas en las empresas y proyectos que se transfirieron en el paquete de Fisomex aprobada por el Comité de Inversiones; dichas aportaciones se describen a continuación ⁽⁹²⁾:

(Millones de Pesos)	
Polimar	4,450
Sidetec Electrónica	557
Proyecto Altamira	1,000
Repsol Mexicana	460

T O T A L	6,467

(92) Fisomex.- Consejo de Administración.- Op. Cit.

De las empresas en liquidación, se aprobó realizar la de Promotora Turística Somex, S.A. de C.V. y Petrosomex, S.A. de C.V.; de igual manera fue aprobada la capitalización y absorción de pérdidas en empresas de proceso de liquidación de A. C. Somex, S.A. de C.V., por 92.6 millones de pesos, como resultado de la absorción de pérdida del ejercicio 1987; así mismo de cuentas por pagar, capitalización y absorción de pérdidas de ejercicios anteriores de la empresa Promotora Turística Somex, S.A. de C.V. por 129.2 millones de pesos.

Se ratificó la fusión de la participación accionaria de Fisomex en la sociedad Mexplus y Almacenadora Somex al Banco Mexicano Somex; así mismo fue aprobada la transferencia a éste Banco de las cuentas por cobrar de empresas para que ésta Sociedad Nacional de Crédito por cuenta y orden del Gobierno Federal, realizara todas las gestiones necesarias tendientes a su recuperación; para su posterior depósito en la Tesorería de la Federación

La culminación del procedimiento aquí analizado implicó la entrega al Gobierno Federal de 266,050 millones de pesos de acuerdo a los siguientes conceptos:

- Traspaso de empresas en proceso de venta, liquidación y de la división habitación, a valor contable por 266,058 millones de pesos
- Pago de dividendos al Gobierno Federal por 177,802 millones de pesos, de los cuales 53,024 millones de pesos correspondían a la cesión de derechos al Gobierno Federal para cuentas por cobrar y 124,768 millones de pesos por depósitos en efectivo y valores en la Tesorería de la Federación.
- Recuperaciones de Traksomex entregadas a la Tesorería de la Federación por 3,700 millones de pesos.
- Valor contable de Fisomex al momento de su fusión con Mexplus por 145,498 millones de pesos.

Como acciones complementarias se celebró un convenio con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología por el cual Fisomex transfirió a esa Dependencia las empresas: Incobusa y subsidiarias, Jardines del Pedregal de San Angel, Urbanizadora de Tijuana y Administradora de Fraccionamientos e Inmuebles.

Por otro lado se firmó un convenio con la Secretaría de Energía y Minas e Industria Paraestatal, a fin de transferir las empresas que se encontraban en proceso de venta a través de las Sociedades Nacionales de Crédito, las cuales eran: Sosa Texcoco, S.A., Tereftalatos Mexicanos, S.A., Manufacturera de Cigüeñales Mexicanos, S.A., e Inmobiliaria Tuzandépetl, y las empresas en proceso de liquidación a través de A.C. Somex (Mexaro, Prodosome, Desarrollo Dirigido Somex, Traksomex, Petrosomex y Promotora Turística Somex).

Así mismo, se transfirieron a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Secretaría de Turismo 2 empresas (Inmobiliaria Mexicana Industrial e Inmobiliaria Hotelera), para que fueran esas Dependencias las encargadas de terminar su proceso de venta.

Como se puede observar, el proceso de desincorporación llevado a cabo por Fisomex abarcó todas las modalidades adoptadas para tal fin; en este contexto fueron vendidas 61 empresas, transferidas 30, y extinguidas 32 dando un total de 123 entidades. Sin embargo, es conveniente mencionar las particularidades surgidas de esta experiencia, las cuales nos dan mayores elementos de juicio, a fin de posteriormente realizar una evaluación del proceso global seguido por Fomento Industrial Somex.

En cuanto a las empresas con asociación tecnológica y participación extranjera de capital se presentó la necesidad de negociar con el socio tecnólogo extranjero la terminación de los contratos de licencia y uso de marcas, así como las técnicas de su

salida de capital y su responsabilidad proporcional en otros pasivos de la empresa. Estas negociaciones se efectuaron antes de decretar la disolución y liquidación de la empresa, con el objeto de que permaneciera antes de este proceso, únicamente la participación estatal.

En las empresas con socios privados mexicanos, se liquidó previamente su participación en la empresa, presentándose en algunos casos la problemática de localizar a los socios, sobre todo cuando el capital estaba muy pulverizado, además de convencerlos de su retiro de la empresa.

La problemática presentada en las empresas en operación, se solucionaba principalmente con la terminación programada y ordenada de la actividad industrial, comercial y de control administrativo. Se tenía especial cuidado con el cumplimiento ó cancelación de los compromisos contraídos con clientes, el aseguramiento de la cobranza, así como la cancelación de las órdenes de compra, devoluciones a los proveedores y términos de pago de los pasivos; por otro lado en el aspecto laboral se realizaron negociaciones con los sindicatos para proceder a la liquidación del personal, otorgada de acuerdo a lo establecido al Contrato Colectivo de Trabajo correspondiente.

En cuanto a la liquidación del personal de confianza, este se realizó en forma paulatina, y se procuró la permanencia del personal contable y administrativo necesario para mantener adecuadamente los registros y controles; en aquellas empresas que contaban con planta industrial, se conservó personal de vigilancia y personal de mantenimiento a fin de evitar el deterioro físico de los equipos e instalaciones.

Los aspectos normativos presentaron durante el proceso diferencia de criterios, como en el caso de liquidación de activos sobre todo por la diversidad de bienes sujetos a

licitación, como son inventarios, materias primas, mobiliario, chatarra, equipos industriales, etc. La venta de estos bienes para una empresa en operación es aplicable lo estipulado en la Ley; sin embargo para una empresa en liquidación la normatividad debería ser más flexible a fin de no obstaculizar la liquidación de la empresa.

Lo anterior en virtud que los avalúos en ocasiones están muy por encima del valor real de mercado, aunado a la poca demanda de los bienes, y por otro lado el proceso que marca la Ley de autorización, avalúo, licitación, almonedas y remate, resulta para estos casos largo y recurrente.

Es conveniente mencionar que una empresa en liquidación necesita contar con un presupuesto de fondos, ya sea generados por sí misma o provenientes de transferencias, que le permita hacer frente a los gastos y pagos necesarios y sobre todo a la nómina del personal que continúa trabajando.

En lo referente a la designación de liquidadores de empresas, resulta necesario que el nombramiento del liquidador recaiga en una persona que haya tenido la responsabilidad directa o por lo menos indirecta sobre la marcha de la empresa; así mismo, el liquidador debe dársele la facilidad y responsabilidad de actuación, esto es que pueda convocar a la asamblea de accionistas cuantas veces sea necesario para aprobar casos específicos.

En el caso de Fisomex, el liquidador designado para dicho proceso fue, como se mencionó la entidad Administración Corporativa de Sociedades Mexicanas, S.A. de C.V., ya que esta formaba parte del grupo industrial como empresa administradora; en lo que se refiere a las empresas, la responsabilidad la tenía el director divisional correspondiente, representando además la institucionalidad y permanencia en la persona física del director de la división a cuyo cargo estaban las empresas de una

misma rama industrial; así el mismo responde y mantiene informado al director general de los progresos y avances tanto de sus empresas en operación, como de aquellas en liquidación de su rama especializada.

Otro de los aspectos que sobresalen dentro del proceso, es el que se refiere a los problemas de factor humano; en el caso de Fisomex, se procuró que el personal operativo encargado de llevar a cabo las labores para la liquidación real de la empresa fuera aquel que estuvo encargado de los aspectos operativos y de control contable y administrativo durante su operación normal.

En resumen, el control y seguimiento del proceso de desincorporación del grupo Fisomex estuvo sustentado en los siguientes principios ⁽⁹³⁾:

- Conservar al personal administrativo existente en las empresas.
- Los directores divisionales fueron responsables directos del seguimiento y control de la actividad específica de las empresas.
- La función desempeñada por la Contraloría interna de Fisomex fue de asesoría y apoyo.

Con el propósito de acelerar y apoyar la aplicación del procedimiento antes mencionado, se consideró conveniente la integración de un instrumento que facilitara la unidad y uniformidad de dicho proceso; en este sentido fue creado el "Comité Coordinador para la Disolución y Liquidación de Empresas del Grupo Fisomex", cuyas principales funciones eran:

- 1.- Actuar como detonador de los procesos de disolución y liquidación de las empresas.
- 2.- Vigilar que el proceso se llevara de acuerdo al procedimiento a seguir para cada una de las empresas participantes en el mismo.

⁽⁹³⁾ La Experiencia de Fisomex.- Op. Cit.

- 3.- Requerir en todo el tiempo al director general de cada empresa o liquidador en su caso.
- 4.- Establecer el sistema de comunicación y flujo de documentos entre las áreas involucradas.
- 5.- Informar a todos los involucrados del proceso de avance del programa de trabajo.

5.4 Evaluación del Grupo Fisomex

En el presente apartado se evaluarán los resultados obtenidos por Fisomex en el período de nuestro análisis que abarca de 1982 a 1988, con el propósito de tener una perspectiva de la evolución que tuvo este grupo industrial, su desempeño dentro del sector paraestatal, así como de su proceso de desincorporación.

Se destacan tres vertientes fundamentales: la primera comprende desde la fundación en 1941 de la Sociedad Mexicana de Crédito Industrial, como una empresa promotora de la inversión en las diferentes ramas de la industria del país; la segunda se encuentra enmarcada dentro de la coyuntura político económica que antecede a los años del auge petrolero y que coincide con la fundación de Fomento Industrial Somex en 1979, como un grupo sólido orientado a la promoción y fomento de la actividad industrial en áreas prioritarias y estratégicas.

La tercera vertiente surge con la gran crisis económica ya comentada, la cual hace que Fisomex reoriente sus políticas de operación; la más importante de todas su redimensionamiento y cambio estructural, aunado a otras acciones que le permiten su saneamiento financiero, para posteriormente lograr un repunte en su operación y en sus resultados, mismo que se ve truncado por el aceleramiento del proceso de desincorporación de sus empresas que culmina en 1988.

La creación de Fisomex durante el gobierno del presidente José López Portillo, obedece a una coyuntura político económica, en donde el auge petrolero y por lo consiguiente el incremento en el gasto público, buscaban alcanzar un mejor bienestar general de la población y una mayor justicia social.

El gasto público era considerado como el elemento principal para la actividad económica, dentro de un marco de planeación global en donde participaban el sector público, el privado y el social; se afirmaba que "...Ante los desafíos a que se enfrenta México, cuya economía está ya en franco proceso de expansión, el gasto público es sin duda, el instrumento más activo para orientar su desenvolvimiento. De su tamaño, composición, financiamiento para sufragarlo y sobre todo del destino que se le da, depende nuestro acceso a un desarrollo sano..." (94).

En este sentido, el gasto público, y más detenidamente el gasto de inversión, constituyen la punta de lanza para alcanzar un crecimiento económico con el fin de lograr como ya se apuntó anteriormente un mayor nivel de vida de la población. "...El gasto de inversión es el motor del crecimiento. Lo hemos ajustado a lo prioritario. Su monto autorizado asciende a 355 mil millones de pesos, 35 % mayor que el ejercido en 1979..." (95).

Para Fisomex dicha política se revierte en las inversiones que realiza en proyectos y desarrollos industriales, así como en la participación de empresas de diversa índole contribuyendo con ello a la generación de empleos, ampliación de la planta industrial y de manera indirecta contribuir a la estabilidad político social del país; así tenemos

(94) José López Portillo.- Sels Cuadernos de Filosofía Política.- Informes.- Secretaría de Programación y Presupuesto.- Subsecretaría de Evaluación; Dirección General de Documentación y Análisis.- México 1981.- Pag. 6

(95) José López Portillo.- Tercer Informe de gobierno.- Op. Cit. Pag. 91

como ejemplo las inversiones realizadas para la construcción del hotel Nikko-México, y las empresas Finacril y Acrotec.

Dentro de este contexto, es conveniente recordar que Fisomex impulsó diversos proyectos mediante el esquema de "detonador" de inversiones rentables, con un carácter temporal, para posteriormente proceder a la venta de su participación.

La política industrial del régimen Lopezportillista, estuvo sustentada en la producción y procesamiento de hidrocarburos, la cual perseguía contar con excedentes que corregirían los desequilibrios de la balanza de pagos; y por otro lado impulsar a la pequeña y mediana industria, además de buscar una reorientación que satisficiera demandas populares que en ese entonces no eran atendidas por el sistema industrial que destinaba sus productos a las clases medias y altas.

Con el auge petrolero se pretendía sacar al país del atraso y el subdesarrollo que venía arrastrando prácticamente desde la época revolucionaria; la venta de hidrocarburos sería la plataforma sólida en donde se apoyaría toda la economía nacional, acelerando el crecimiento para llegar a niveles no conocidos en gobiernos anteriores "...Para nosotros (el petróleo), es la primera y tal vez la única posibilidad en nuestra historia de cambiar la calidad de vida del pueblo de México. De ahí que sea un hermoso reto para nosotros este potencial que hemos descubierto y estamos descubriendo constantemente..." (96); Sin embargo la historia es harto conocida, pues al presentarse la gran crisis de los ochenta, donde los precios del petróleo caen estrepitosamente, se disminuyen los ingresos gubernamentales llegando a grados de quiebra, en una economía que aunque resulta difícil reconocer, se basaba en la producción y exportación de hidrocarburos.

(96) Filosofía Política de López Portillo 1979.- Secretaría de Programación y Presupuesto.- Dirección General de Documentación y Análisis.- México 1982.- Pag. 156

En lo que se refiere a la política de empresa pública instrumentada a lo largo de ese sexenio, ésta se sustentó en diversos ordenamientos que buscaban ser un elemento importante en la distribución de la riqueza, así como elevar su productividad y eficiencia. Como ya se sabe el sector paraestatal logró un crecimiento sin precedentes en la historia de México, al pasar de 458 empresas en 1976 a 830 en 1982, lo que nos da una idea de la política a veces errónea llevada a cabo en dicho período ya que se concedía al sector paraestatal un papel preponderante en el crecimiento económico del país.

Las empresas públicas "fueron creadas intencionalmente para producir bienes, proporcionar servicios públicos o de seguridad social, o para concurrir a la redistribución del ingreso. Otras se han ido incorporando por agregación no planeada, ya por decisión propia al estar críticas, ya porque los fracasos de sus promotores obligaron al Estado a absorberlas; o ya porque no se podía consentir el cierre de fuentes de trabajo ya establecidas..." (97)

En este contexto, el gobierno de López Portillo buscaba lograr a través del sector Paraestatal una distribución de la riqueza más equitativa, incrementando los ingresos públicos vía empresas paraestatales, reforzando así la estabilidad político social, y la credibilidad en las instituciones gubernamentales. En sus cuadernos de Filosofía Política, dicho mandatario afirmaba "...¿ Qué destino tienen las utilidades que puedan tener las empresas públicas?. Enriquecer, claro el propio capital de la nación y el hacerlo facilitar la función distributiva vía derecho del trabajo y la capacidad de servicio que tiene el Estado hacia la justicia social..." (98)

(97) José López Portillo.- Op. Cit. Pag. 32

(98) José López Portillo.- Op. Cit.- Pag. 36

Dentro de este marco ideológico del Estado, Fisomex desarrollo su política de crecimiento y expansión, participando en forma dinámica en la ampliación de la capacidad industrial del país y en la generación de empleos.

Cabe destacar que el esquema de participación económica del país estaba integrado por tres pilares: la iniciativa privada, la mixta y la estatal, en donde la empresa pública y privada no eran términos antagónicos, López Portillo señalaba: "...Una no sustituye a la otra; ambas se complementan; ambas deben coordinarse. Esta es la esencia y la razón de nuestro sistema de economía mixta. Para las empresas públicas, grandes y pequeñas, están los programas y los presupuestos que son eso: directrices a las que deben ajustarse con flexibilidad. Para las empresas privadas está la concertación de acciones dentro del ámbito de la Alianza para la Producción..." (99)

Como ha podido observarse, el desempeño de Fisomex en esos años, estuvo ligado a la política expansionista del sector paraestatal, logrando resultados notables en su gestión, reflejados como ya fue anotado en sus indicadores de operación, utilidades y rentabilidad, los cuales están presentes de manera constante durante los primeros años de operación del grupo. Sin embargo a consecuencia de la quiebra económica del país, debido a una mala planeación y a factores externos, el sector parasatal, cuyas empresas en su mayoría operaban bajo un marco de subsidios y transferencias que mermaban sus utilidades, se ve en la necesidad de cambiar de rumbo, ascendiendo a modelos más racionales y eficientes dentro de un marco de adelgazamiento, librando al erario federal de esa enorme carga.

Derivado de lo anterior, el grupo industrial en atención en los ordenamientos emitidos por el Gobierno Federal, implementa una serie de acciones que son impulsadas

(99) José López Portillo.- Op. Cit.- Pag. 39

durante la gestión del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, dentro de los cuales serán mencionadas sus aspectos más relevantes, en relación con la empresa pública y con la política económico social seguida durante este régimen, para posteriormente finalizar con la evaluación de los resultados obtenidos por Fisomex en el período que abarca nuestro estudio.

Al inicio del gobierno de Miguel de la Madrid, el sector paraestatal estaba constituido por 1,155 entidades que comprendían organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos. Ante el gran déficit fiscal que arrastraba el sector, aunado a la carga de la deuda, a un desequilibrio económico financiero y a otros factores, se pone en marcha el "Programa Inmediato de Reordenación Económica", cuyos objetivos centrales eran combatir la inflación, proteger el empleo y recuperar las bases de un desarrollo dinámico y sostenido.

Dentro de este Programa, se destacan por su importancia, la disminución del crecimiento del gasto público y una reforma fiscal que perseguía aumentar los ingresos públicos y la reestructuración de la Administración Pública Federal; en el aspecto político se reafirma el principio de rectoría económica del Estado bajo un régimen de economía mixta, la instrumentación de un cambio estructural que abarcaba aspectos tan relevantes como la adecuación del tamaño del sector público; el aceleramiento la descentralización de la vida nacional; activación de la reconversión industrial, así como el fortalecimiento de las finanzas públicas y el ahorro interno.

Los lineamientos y acciones antes señalados buscaban lograr de manera impostergable la salida de la crisis en la que se sumió el país durante el régimen Lopezportillista; se pretendía lograr mayor credibilidad entre la sociedad, las acciones gubernamentales necesitaban del consenso popular, tan mermado durante la anterior administración, y por ello se quería cortar de raíz los vicios y errores en los que se

había caído en el pasado; sin embargo, con discursos políticos no se podía remediar la crisis económica; eran necesarios cambios de fondo, que si bien de alguna manera se dieron tanto en el ámbito económico y político, no fueron suficientes para lograr una mayor justicia social y una mayor credibilidad de la sociedad.

En este orden de ideas, la política de empresa pública sufre cambios radicales, no obstante de ser considerada como un importante instrumento de los objetivos nacionales, era necesario promover un cambio trascendente, emprendiendo en principio una depuración a fondo del tamaño y cobertura del sector público federal; en este contexto, en su primer informe de gobierno dicho mandatario afirmaba "...Mi administración mantendrá y profundizará en el desarrollo de la industria paraestatal en la medida en que sea necesario para la economía del país, y aplicando criterios altamente selectivos..."; "...Preferimos un Estado fuerte y eficiente a un Estado obeso e incapaz...".(100)

Como ya fue anotado en capítulos anteriores, durante el gobierno de Miguel de la Madrid, se efectúan cambios de fondo en el sector paraestatal; se emiten diversos ordenamientos que dan ejecución a la acción política, destacándose por su importancia la reforma constitucional al artículo 28, en donde se definen los rubros estratégicos que le son exclusivos al Estado, así como la promulgación de la Ley Federal de Entidades Paraestatales; sin embargo, el cambio más trascendente lo constituye la política de desincorporación de empresas públicas, comenzando el Estado a adecuar su estructura político ideológica, al nuevo entorno mundial, así como sus lineamientos económicos; esto es, comienza a surgir un Estado Liberal.

Para Fisomex lo anterior representó la inducción de un cambio estructural, redefiniendo sus prioridades, planteándose metas y objetivos más congruentes con su

(100) Miguel de la Madrid Hurtado.- Cuarto Informe de Gobierno; en "Seis Informes de Gobierno 1983-1988".- Presidencia de la República.- México 1989.- Pag. 241

entorno político económico, y de manera fundamental realizar su redimensionamiento, desincorporando en principio a aquellas empresas no prioritarias ni estratégicas.

Otro aspecto que reviste igual relevancia a los aquí mencionados, consiste en el énfasis que el régimen del presidente de la Madrid da a la modernización del sector paraestatal; esto es a través del equilibrio de sus finanzas públicas; ajuste de personal, aumento de la productividad y la reducción de los subsidios; así mismo, se recomendaba la eliminación de líneas de producción obsoletas, buscando el mejoramiento de la tecnología; sin embargo resulta de particular interés las acciones que, aunque con limitaciones presupuestales, perseguían continuar con los proyectos de inversión en áreas de gran trascendencia para el país.

En este sentido, se pretendía lograr a través de la inversión pública una reconversión industrial que implicaba la introducción de nuevas tecnologías, mediante inversiones adicionales, así como la elevación de la producción el empleo y la productividad.

"La reconversión industrial en el ámbito público se orienta a fortalecer el sector estratégico del Estado, modernizar la economía, ampliar la generación de empleos y elevar los niveles de bienestar de las mayorías. Reconocemos que puede haber en el corto plazo competencia entre los distintos objetivos; pero sólo con una economía dinámica, productiva e integrada, podremos lograr desarrollo y bienestar. Hemos definido los sectores sujetos a reconversión, precisando los programas correspondientes, concertando acciones con los grupos sociales involucrados, en particular con los trabajadores, y estamos hoy empeñados en su ejecución" (101),

La política de Miguel de la Madrid buscaba consolidar a la empresa pública, retirándola de aquellas actividades en las que su participación no era ni estratégica ni

(101) Miguel de la Madrid Hurtado.- Sels Informes de Gobierno.- Op. Cit. Pag. 245

prioritaria; en su quinto Informe de gobierno, evaluaba las acciones emprendidas desde el inicio de su administración, mencionando la desincorporación de 765 entidades y la creación de 59 nuevas, reduciéndose los subsidios que les otorgaba el Gobierno Federal, de un 2% por ciento del PIB en 1983 a menos del 1.3% en 1988.

"La actividad directa del Estado en la producción de bienes y servicios, no debe ser evaluada por su número de empresas públicas, sino por lo que dichas empresas contribuyen al desarrollo nacional. Más calidad y no cantidad es lo que necesitamos..".

En el caso de Fomento Industrial Somex, los ordenamientos de reestructuración del sector paraestatal, se manifiestan fundamentalmente, en el redimensionamiento que sufre el grupo y en la aplicación de diversas acciones tendientes a lograr su saneamiento financiero, como lo es el Programa Estratégico Fisomex.

Al evaluar los resultados obtenidos por Fisomex, es posible afirmar que la alternativa seleccionada respecto a su futuro fue la más adecuada, ya que la permanencia de este grupo industrial no implicó un costo para el Gobierno Federal y a través de los programas implementados se generaron una serie de beneficios como lo fueron el preservar parte de la planta industrial y del empleo, el pago de impuestos y especialmente, se demostró que el Estado puede ser un buen administrador.

Durante la administración de Miguel de la Madrid, se logró la consolidación de Fisomex convirtiéndose en un grupo sano, que revirtió los resultados negativos que presentaba en 1982, para en años posteriores obtener indicadores de productividad y eficiencia que resultaron relevantes en comparación con los de grupos privados del país.

Ante las dificultades del entorno económico y la contracción de los mercados se ajustó la producción y se realizaron ajustes a la plantilla de personal. En paralelo se

adoptó una política de ventas agresiva tanto con los consumidores tradicionales como para la apertura de nuevos mercados a nivel nacional e internacional; se siguió una estrategia financiera que permitió sanear a las empresas y a Fisomex y hacerlos autosuficientes e incluso a generar excedentes financieros que permitieron capitalizaciones en empresas y culminar proyectos en ejecución; en este rubro sin embargo, es de destacarse los apoyos que otorgó el Gobierno Federal al grupo, mediante apoyos fiscales y sobre todo a través de la asunción de pasivos de algunas empresas deficitarias que fueron desincorporadas; ayuda que de no haberse concretado en esos términos, hubiera dificultado de manera relevante la enajenación de dichas empresas y por lo tanto habría incidido directamente en los resultados del Grupo.

En lo relativo a la producción y atendiendo la política de redimensionamiento industrial, se implantaron diversos programas con el objeto de superar los problemas estructurales que presentaban las empresas e incrementar la productividad y eficiencia en todos los niveles de la organización; el sistema de administración implantado permitió integrar adecuadamente las distintas etapas del proceso administrativo (planeación, evaluación y control), logrando con ello mejorar los indicadores de productividad y eficiencia.

Se realizaron básicamente con recursos propios inversiones durante el período 1983-1988 por 94.36 millones de dólares, para iniciar y concluir proyectos, mejorar procesos productivos, dar mantenimiento a plantas y capitalizar empresas.

La desincorporación de Fisomex se lleva a cabo paulatinamente, ya que abarcó un período de cinco años, lo anterior se debe principalmente a que en su mayoría las empresas presentaban dificultades de carácter financiero y legal, que les impedía ser afectadas de manera inmediata; si bien el Gobierno Federal no contaba en aquel

entonces con la suficiente experiencia en la venta de empresas, el procedimiento implantado cumplió en gran parte su cometido.

Por otro lado Fisomex implementa su propio mecanismo, no por ello dejando de observar estrictamente los ordenamientos legales; sin embargo surge un cuestionamiento que orilla a la reflexión; ¿realmente era necesario desincorporar a empresas que de una u otra manera operaban ya en un marco de saneamiento financiero y eficacia, la respuesta está tal vez, en el cambio de rumbo que se da al tomar posesión el gobierno de Miguel de la Madrid, y que se encuentra sumergido dentro de un contexto global, el del neoliberalismo económico.

La ejecución del Programa Estratégico Fisomex a través de la fusión con Mex-Plus constituye la culminación natural del redimensionamiento y cambio estructural del grupo llevado a cabo en la administración de Miguel de la Madrid, habiendo logrado la venta de 56 empresas, el traspaso de 31 sociedades y la liquidación de otras 30.

A partir de 1984 Fisomex no constituyó una carga para el Gobierno Federal, sino por el contrario, la mejoría en sus finanzas le permitió generar dividendos por 78 millones de dólares (MD), detonar Inversiones, entregar 118 MD por el traspaso de activos al Gobierno Federal, pagar impuestos por aproximadamente 10 MD y realizar liquidación de empresas y personal con recursos propios.

La desincorporación de Fisomex se lleva a cabo paulatinamente; si bien el Gobierno Federal en aquel entonces no tenía mucha experiencia en la venta de empresas, el procedimiento implementado para tal efecto, contemplaba las acciones necesarias para efectuarla de una manera ágil y eficaz.

VI. CONCLUSIONES

El nacimiento del Estado moderno es consecuencia del auge comercial originado en la Europa medieval y de las ideas y planteamientos surgidos con la corriente "racionalista" surgida en el siglo XVI; su consolidación persigue implantar un orden social y jurídico, a través de un pacto individual, para así erigirse en una esencia que estaría por encima de la sociedad.

La naturaleza jurídica del Estado es uno de sus principales elementos que le van a dar legitimidad ante la sociedad, esto es se crea un Estado de Derecho en donde la unidad jurídica es la condición necesaria para su existencia y la igualdad de los hombres.

Por otro lado el Estado persigue perpetuar un modo de producción; como factor de cohesión de la sociedad; el Estado a través de diversas acciones permite la reproducción del capitalismo como sistema económico y como sistema político-ideológico; por otro lado por medio de su inhejerenca en el sistema económico busca mantener la estabilidad social.

En este sentido la intervención del Estado en la economía se manifiesta ante la necesidad de establecer un orden económico, asumiendo un papel de promotor del desarrollo, realizando obras de infraestructura que permitieran la expansión de la actividad industrial y por ende la del propio capitalismo; la inversión estatal fue entonces necesaria e imprescindible para dichos fines, ya que al sector privado no les resultaba atractivo o rentable canalizar recursos para el desarrollo de la infraestructura del país.

Un aspecto relevante de la intervención estatal en el sistema económico, se da a través de la creación de empresas públicas que se desenvuelven en áreas de producción prioritarias señaladas en el artículo 28 de nuestra Constitución Política, donde la propiedad estatal resulta necesaria e inobjetable, como es el caso del manejo de los recursos naturales de la nación, las comunicaciones, transporte etc.

Debido a cuestiones políticas, el crecimiento del sector paraestatal en México se va dando paulatinamente al desarrollo económico del país, ya que el Gobierno Federal en un afán de conservar algunas fuentes de empleo en peligro de desaparecer, o bien atendiendo demandas sociales, adquirió y promovió empresas que muchas veces no se encontraban dentro del rango de estratégicas o prioritarias, las cuales en ocasiones eran entidades que operaban deficitariamente o que requerían cuantiosos montos de inversión pública, ya sea para asumir pasivos o para incrementar su producción.

Lo anterior ocasionó que creciera el número de entidades controladas por el Estado, las cuales se encontraban entre las más diversas ramas de la producción, como son manufacturas, bienes de capital, automotriz, productos domésticos, etc. Por otro lado, los subsidios a los bienes y servicios producidos por las empresas estatales, beneficiaban más a los productores que a los consumidores, aunque algunos como los otorgados al transporte y al precio de la energía eléctrica, tenían como objetivo

evitar el conflicto social y la escasez, siendo en este contexto un factor de legitimización de la burocracia en el poder.

Al igual que lo anterior el sistema de precios y tarifas de los bienes y servicios que producen las empresas públicas no fue congruente con la realidad operativa y financiera de las Dependencias y entidades del sector público, ya que en el caso de estas empresas existían rezagos que evitaban su autofinanciamiento y rentabilidad.

La empresa pública en México está ligada a un proyecto político en el que la intervención estatal y la propia organización jurídico-administrativa del Estado le da congruencia con el entorno económico y social del país; la misma tuvo sus raíces en el proyecto constitucional de 1917, bajo la idea de un Estado fuerte surgido de la lucha revolucionaria; la unidad estatal se hacía necesaria para llevar a cabo la conducción del país hacia el desarrollo; su ideología se sustentaba en una mayor justicia social, en un desarrollo económico que alcanzara a todos los mexicanos, siendo en este sentido la empresa pública un factor importante que buscaba contribuir a un reparto más equitativo de la riqueza.

La intervención estatal se da con mayor fuerza en el período cardenista y del presidente Manuel Avila Camacho, aunque también cobra mayor fuerza durante el gobierno del presidente Luis Echeverría Alvarez. Es en estos períodos cuando la estructura del Estado se incrementa con la creación de diversos organismos y empresas que perseguían ser un detonante del desarrollo nacional; es inobjetable que dicha coyuntura significó la plataforma donde la cual se proyectó la industrialización del país; las empresas gubernamentales contribuyeron significativamente a elevar el nivel de vida de la sociedad, aportando empleos y propiciando el desarrollo.

La empresa pública asume también un carácter político que viene a reforzar la estructura del Estado y por otro lado incrementa la burocracia a su servicio; el sector paraestatal se constituye como una parte importante del sistema económico dándole al Estado mayor grado de credibilidad al asumirse como un Estado fuerte y benefactor.

Lo anterior provocó que el Estado desviara una gran cantidad de recursos por concepto de transferencias al sector paraestatal, recursos que la mayor de las veces estaban destinados a cubrir pasivos, o gastos operativos que las mismas empresas no podían cubrir, debido a que tenían problemas estructurales como rezagos tecnológicos, planeación inadecuada, exceso de personal, así como también de su endeudamiento.

La gran crisis económica surgida a principios de los años ochenta, constituye el inicio de un trascendental cambio en la estructura político económica de México, producto ya de los cambios operados en las grandes economías del mundo, donde la concepción de un Estado fuerte y benefactor pierde vigencia, para cambiar el rumbo a uno más estrecho; esto es, aparece nuevamente el liberalismo económico que reduce la actividad estatal a la de simple ordenador y vigilante de la sociedad.

La intervención del Estado en la economía comienza a ser cuestionada; surgen críticas al desempeño de las empresas gubernamentales, pero fundamentalmente es el gran desequilibrio económico financiero de las finanzas públicas, en donde el sector paraestatal juega un papel importante, lo que orilla al Estado a replantear su estrategia, con el fin de lograr un desempeño de su economía bajo un esquema más sano.

El cambio estructural operado en la economía a partir de la administración del presidente Miguel de la Madrid, estaba sustentado en el redimensionamiento del

sector paraestatal como elemento sustancial, bajo un esquema de racionalidad, atendiendo únicamente a las áreas prioritarias del desarrollo, y deshaciéndose de empresas y entidades que resultaban una carga para el Gobierno Federal.

Aunque al principio el redimensionamiento del sector paraestatal estuvo vinculado a empresas no prioritarias, deficitarias, o que ya habían cumplido su objetivo por el que fueron creadas, la política de desincorporación fue más allá de dicho redimensionamiento. El Estado mexicano no solo privatizó a empresas como las antes aludidas sino que también enajenó entidades que operaban eficientemente y con buenos niveles de rentabilidad.

En este contexto se puede plantear el caso del grupo industrial FISOMEX, que si bien presentó problemas estructurales y financieros, motivado como ya fue expuesto por la crisis económica de 1982, su desempeño posterior lo llevó a alcanzar niveles de eficiencia y rentabilidad comparables con empresas del sector privado.

La decisión del Gobierno Federal de desincorporar a FISOMEX del sector paraestatal, obedeció en principio a la necesidad de sanear a dicho grupo industrial, vendiendo empresas que no resultaron estratégicas ni prioritarias, hecho que le permitió realizar una estructuración integral, a través del llamado programa estratégico FISOMEX que se da a partir de 1983. Los resultados logrados con estas acciones se pueden observar en el capítulo correspondiente.

FISOMEX no sólo alcanzó un mejor desempeño de sus empresas, sino que también logró resultados notables, llegando incluso a obtener utilidades que propiciaron el autofinanciar la operación de sus empresas, amortizando pasivos con diversas instancias tanto privadas como públicas.

El rumbo tomado por esta empresa le permitió consolidarse como un organismo detonador del desarrollo, promoviendo diversos proyectos en los cuales su

participación alentó la inversión en rubros tan importantes como lo fueron el sector hotelero y la industria química petroquímica por mencionar algunas.

No obstante lo anterior, atendiendo a una decisión presidencial, se emite el decreto que señala la venta de todas las empresas del grupo, situación que tiene que ver mucho con la decisión política de instrumentar un "Estado más estrecho", en el sentido económico-administrativo, pero que acude fundamentalmente a los lineamientos de política económica del liberalismo, surgido en las principales potencias del mundo.

Por lo tanto, cabría la reflexión y el cuestionamiento acerca de la conveniencia de este tipo de acciones, ya que si bien el Estado a través de la venta de sus empresas se allega recursos, su decisión obedece más que nada a un esquema político-ideológico, que tiene que ver, como ya fue expuesto con la corriente mundial del liberalismo económico y de la globalización de la economía.

A través de la historia, el Estado mexicano propició y alentó a la empresa pública en un afán de controlar integralmente el proceso económico, persiguiendo antes que nada un objetivo político y social. En una primera instancia promovió el desarrollo de una infraestructura necesaria para la planta productiva del país, para luego aterrizar a un crecimiento coyuntural en donde fue incorporando a empresas bajo su control, enmarcado en un proyecto político-económico en donde el sector paraestatal pretendía ser un factor importante en la distribución de la riqueza y el empleo.

No podemos hablar de ineficiencia o de corrupción de la empresa pública en México, ya que en su momento fue un elemento importante de concertación del desarrollo y del impulso a la industria nacional, sirviendo de plataforma para que otras ramas de la producción crecieran, proporcionando con ello empleos y evitando así el conflicto social. La venta de empresas públicas pretende quitar una pesada carga al Estado,

permitiéndole atender más a fondo las demandas sociales, canalizando recursos a proyectos de desarrollo social como son vivienda, educación, salud, etc. No obstante lo anterior, el Estado se sigue asumiendo como una entidad rectora de la economía, regulando la política económica, fiscal y crediticia del país.

Con los recursos obtenidos de la privatización de empresas propiedad del Estado, el Gobierno Federal ha promovido proyectos de carácter social, además de pagar parte de la deuda externa del país que a la fecha no ha sido posible amortizar en su totalidad; sin embargo, la privatización en sí no resuelve los problemas estructurales y de rezago social, y por otro lado se puede llegar al extremo de poner en riesgo los sectores estratégicos para la nación.

Ante la apertura comercial y el proceso de globalización de la economía a nivel mundial, el papel del Estado se ha transformado de ser un ente benefactor a uno regulador del sistema económico. Desde el punto de vista político, el liberalismo ha llegado a constituirse como su principal ámbito de acción, esto es con políticas de corte monetarista que tienen por objeto mantener un estricto orden del sistema económico, a través del control de la inflación, del déficit de las finanzas públicas y de un sistema tributario más amplio y más rígido; medidas que tienen un efecto macroestabilizador pero que deja tras de sí importantes rezagos sociales.

La desincorporación de empresas del sector paraestatal cumple con este esquema al enajenar las empresas propiedad del Estado cuya participación en la economía se ve como una carga fiscal y burocrática, más que como factor del desarrollo y de distribución de la riqueza. El Estado asume entonces una rectoría económica, participando minoritariamente en proyectos que son "detonadores" de otras inversiones, en áreas estrictamente prioritarias y estratégicas, dejando el resto de la economía en manos de las fuerzas del mercado.

Sus efectos políticos y sociales son difíciles de evaluar en el corto plazo, ya que si bien la privatización de algunas empresas gubernamentales tiene efectos inmediatos en cuanto a la enorme captación de recursos que obtiene el Gobierno Federal al no participar ya en la producción de bienes y servicios ni en su distribución, se deja que la economía actúe bajo las leyes de la oferta y la demanda, esto es, se arriba de nuevo al "laissez faire" de los mercantilistas, en donde el papel del Estado estaba excluido del proceso económico, quedando como protector y vigilante del orden en la sociedad.

La desincorporación de empresas públicas tiene un límite estratégico; es decir no pueden enajenarse entidades que son patrimonio de la Nación, y cuyo desempeño es fundamental para la estabilidad de las finanzas públicas y de la economía en general; estas son empresas altamente estratégicas por la naturaleza de los recursos que manejan y administran, tal es el caso de PEMEX y la CFE en materia energética, también vemos el caso del IMSS y del ISSSTE y del INFONAVIT en materia de seguridad social; así mismo, encontramos a la UNAM en educación superior; al CNCA al INBA y al INAH en cultura, y en lo que respecta a comercio y abasto a CONASUPO, por mencionar algunos. Al contemplar la posibilidad de privatizar estas entidades, se caería en un grave riesgo para la soberanía nacional, al poner en manos privadas o extranjeras a dichas empresas, provocando además un retroceso en el proceso histórico de México como Nación.

VII. BIBLIOGRAFIA

1. W. Montenegro. Introducción a las Doctrinas Político Económicas.- Brevarios del Fondo de Cultura Económica, Quinta Reedición.- México 1970
2. Marcos Kaplan. Estado y Sociedad.- UNAM, México 1980
3. Arnaiz Amigo, Aurora. Ciencia Política, Estudio Doctrinario de sus Instituciones.- Grupo Editorial Porrúa, México 1984
4. García Maynes, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho.- Editorial Porrúa, México 1973
5. Cibotti Alejandro, Sierra Enrique. El Sector Público en la Planificación del Desarrollo.- Editorial Siglo XXI, México 1981
6. Engels, Federico. El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado.- Cuadernos de Pasado y Presente, México, 1975
7. Milton F. y Rose Friedlman. Libertad de Elegir.- Ediciones Grijalbo, S.A., Barcelona
8. Sánchez, Roberto. Elementos para un Análisis Histórico de la Administración Pública Federal en México 1821 - 1940, INAP, 1984
9. Córdova, Arnaldo. La Formación del Poder Político en México, Editorial ERA, México 1972
10. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa, México, 1971
11. Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio. Las Empresas Públicas en México.- Editorial Miguel Angel Porrúa, S.A., Primera Reimpresión, México, 1986

12. Villarreal, René. Mitos y Realidades de la Empresa Pública.- Editorial Diana, México, 1988
13. Varios Autores. México 75 años de Revolución, Tomo I Desarrollo Económico.- Fondo de Cultura Económica, Instituto de Estudios Económicos de la Revolución Mexicana, México, 1988
16. Cervantes Delgado, Alejandro. La Empresa Pública en la Modernización Económica de México.- Editorial Diana, México, 1988
18. Cuadernos de Renovación Nacional. Reestructuración del Sector Paraestatal.- Fondo de Cultura Económica, México, 1988
19. Fernández Santillán, José.- Política y Administración Pública.- INAP.- México, 1980
20. Andrade Sánchez Eduardo.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada.- UNAM.- Instituto de Investigaciones Jurídicas.- México, 1985
21. Basañez Miguel.- La Lucha por la Hegemonía en México 1968-1990.- Siglo XXI Editores; 9a. Edición.- México 1991
22. Cordera Rolando, Tello Carlos.- México la Disputa por la Nación; Perspectivas y Opciones de Desarrollo.- Siglo XXI Editores.- México, 1993; 11a. edición.
23. Lichtensztejn Samuel.- "Sobre el enfoque y el papel de las políticas de estabilización en América Latina; No. 1.- CIDE.- México 1978.

INFORMES DOCUMENTOS Y PUBLICACIONES

24. Ramírez López, Fernando y Días Ontiveros, Raúl.- Planeación y Empresas Estatales en la Administración Pública en México, Revista de Administración Pública Nos. 59 y 60, INAP, México, 1984
25. Presidencia de la República.- Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana, México, 1967
26. Pérez Nuñez, Wilson.- La Estructura de la Industria Estatal.- Revista de Economía Mexicana No. 4, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., México, 1982
27. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.- Cuentas de Producción del Sector Público
28. Secretaría de Programación y Presupuesto.- Informe sobre las razones y criterios que fundamentan las medidas de Reestructuración de la Administración Pública Paraestatal.- México, 1985
29. Presidencia de la República.- Plan Nacional de Desarrollo 1982 - 1988

30. Presidencia de la República.- Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994
31. Banco Mexicano Somex.- Informe de Labores 1971 - 1975
- 32.- Banco Mexicano Somex.- Apuntes para su Historia.- México, 1992
33. Informe de Presentación de Fomento Industrial Somex.- México 1979.- Archivo General de la Nación.
34. Secretaría de Programación y Presupuesto.- Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1981 a 1988
35. Banco Mexicano Somex.- Informe de Labores 1979
36. Fomento Industrial Somex.- Memoria Institucional.- México, 1989.- Archivo General de la Nación
37. Minuta de la Reunión celebrada el 25 de mayo de 1983 en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- Archivo General de la Nación
38. Acta de la reunión celebrada el 17 de mayo de 1985, en Banco Mexicano Somex.- Archivo General de la Nación.
39. Acta de la reunión efectuada el 17 de mayo de 1985, en Banco Mexicano Somex, con la participación de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto y Energía y Minas e Industria Paraestatal.- Archivo General de la Nación.
40. La Experiencia de Fisomex en la Liquidación de Empresas.- Archivo General de la Nación.
41. Acta de la Reunión del Comité Intersecretarial, celebrada el 18 de junio de 1986, con la participación de las Secretarías de Programación y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público, Energía y Minas e Industria Paraestatal, de la Contraloría General de la Federación, Fisomex y Banco Mexicano Somex.- Archivo General de la Nación.
42. Fomento Industrial Somex.- Reunión del Consejo de Administración.- Ciudad de México, 21 de septiembre de 1986.- Archivo General de la Nación.
43. Acuerdos de la XV Sesión Extraordinaria del 11 de abril de 1988 de la Comisión Intersecretarial Gasto Financiamiento.- Archivo General de la Nación.
44. Fomento Industrial Somex.- Sesión del Consejo de Administración.- Ciudad de México, 23 de agosto de 1988.- Archivo General de La Nación.
45. López Portillo Pacheco, José.- Seis Cuadernos de Filosofía Política.- Informes.- Secretaría de Programación y Presupuesto; Dirección General de Documentación y Análisis.- México, 1981
46. Secretaría de Programación y Presupuesto.- Filosofía Política de José López Portillo.- Dirección General de Documentación y Análisis.- México, 1982
47. De la Madrid Hurtado Miguel.- Seis Informes de Gobierno 1983 - 1988.- Presidencia de la República.- México, 1990